

Michel J. Crozier — Samuel P. Huntington — Joji Watanuki

LA CRISI DELLA DEMOCRAZIA

Rapporto sulla governabilità delle democrazie
alla Commissione trilaterale

Prefazione di Giovanni Agnelli
Introduzione di Zbigniew Brzezinski

Traduzione di Vito Messana

Smc 147351

Franco Angeli Editore



I lettori che desiderano essere regolarmente informati sulle novità pubblicate dalla nostra Casa Editrice possono scrivere, mandando il loro indirizzo alla « Franco Angeli Editore, Casella Postale 4294, Milano » ordinando poi direttamente i volumi alla loro Libreria.

La Commissione trilaterale fu costituita nel 1973 da privati cittadini dell'Europa occidentale, del Giappone e del Nord America per promuovere tra le suddette regioni atteggiamenti e processi di cooperazione.



Titolo originale : *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*

Copyright © 1975 by The Trilateral Commission

Traduzione italiana di Vito Messana

Copyright © 1977 by Franco Angeli Editore, Milano, Italy

E' vietata la riproduzione, anche parziale o ad uso interno o didattico con qualunque mezzo effettuata, non autorizzata.

INDICE

Biografie degli autori	pag. 9
Prefazione all'edizione italiana, di <i>Giovanni Agnelli</i>	" 11
Nota introduttiva, di <i>Zbigniew Brzezinski</i>	" 15
1. Introduzione ...	" 19
1. L'attuale pessimismo sulla democrazia	" 19
2. Le minacce a cui è esposto lo stato democratico	" 21
2. Europa occidentale, di <i>Michel Crozier</i>	" 27
1. Stanno divenendo ingovernabili le democrazie europee?	" 27
1.1. Il sovraccarico dei sistemi decisionali	" 28
1.2. Peso burocratico e irresponsabilità civica	" 31
1.3. La dimensione europea	" 33
2. Cause sociali, economiche e culturali	" 34
2.1. L'aumento dell'interazione sociale	" 35
2.2. L'impatto della crescita economica	" 36
2.3. Il crollo delle istituzioni tradizionali	" 38
2.4. Lo sconvolgimento del mondo intellettuale	" 43
2.5. I mezzi di comunicazione di massa	" 46
2.6. L'inflazione	" 49
3. Ruolo e struttura dei valori politici	" 50
3.1. La struttura dei valori e il problema della razionalità	" 50
3.2. Le convinzioni politiche di base	" 54
3.3. L'influsso esercitato dai mutamenti sociali, economici e culturali sui principi della razionalità e sulle convinzioni politiche di fondo	" 56
3.4. Il contrappeso dei fattori tradizionali	" 58
3.5. I rischi di regresso politico e sociale	" 59
4. Conclusioni: la vulnerabilità europea	" 62
3. Stati Uniti d'America, di <i>Samuel P. Huntington</i>	" 66
1. Vitalità e governabilità della democrazia americana	" 66
2. L'espansione dell'attività governativa	" 70
3. Il declino dell'autorità governativa	" 78

3.1. La contestazione democratica dell'autorità	pag. 78
3.2. Il declino della fiducia del pubblico	" 79
3.3. Il deperimento del sistema partitico	" 86
3.4. L'instabile equilibrio tra governo e opposizione	" 91
4. Lo squilibrio democratico: conseguenze	" 100
5. Lo squilibrio democratico: cause	" 103
6. Conclusioni: verso un equilibrio democratico	" 108
 4. Giappone, di <i>Joji Watanuki</i>	" 113
1. Governabilità della democrazia giapponese	" 113
1.1. Elementi esterni che condizionano la democrazia giapponese	" 113
1.2. Condizioni e possibilità interne della democrazia giapponese dopo la Seconda guerra mondiale	" 115
1.2.1. Consolidamento della democrazia post-bellica	" 115
1.2.2. La capacità del Partito liberaldemocratico	" 118
1.2.3. Qualità della burocrazia giapponese	" 122
1.2.4. L'economia	" 123
1.2.5. I mezzi di comunicazione di massa	" 125
1.2.6. L'istruzione	" 126
1.2.7. I sindacati	" 128
2. Mutamento dei valori, nuove generazioni e loro influsso sulla governabilità della democrazia giapponese	" 129
2.1. Credenze politiche	" 130
2.1.1. La Costituzione del 1947, intesa come "pacchetto", in quanto credenza politica centrale	" 130
2.1.2. Emergenza di motivazioni e movimenti di "partecipazione" e di "protesta"	" 131
2.2. Valori sociali ed economici	" 135
3. Conseguenze e prospettive future per la governabilità della democrazia giapponese	" 139
3.1. Lo scarto temporale	" 139
3.2. Declino della leadership e ritardo nelle decisioni	" 139
3.3. Fluttuazione degli elettori indipendenti delle zone urbane	" 140
3.4. Il posto dei comunisti nel sistema pluralistico	" 141
3.5. Cosa succederà negli anni '80?	" 141
 5. Conclusione	" 145
1. Il nuovo contesto del regime democratico	" 145
2. Consenso senza scopo: l'emergere d'una democrazia anomica	" 146
3. Le disfunzioni della democrazia	" 148
3.1. La legittimazione dell'autorità	" 149
3.2. Il sovraccarico del governo	" 150
3.3. La disaggregazione degli interessi	" 151

3.4. Settorialismo negli affari internazionali	pag. 152
4. Variazioni regionali	" 154

Appendici

1. Dibattito nel corso della riunione plenaria della Commissione trilaterale	" 157
1. Campi di intervento	" 157
1.1. Efficace pianificazione dello sviluppo economico e sociale	" 158
1.2. Rafforzamento delle istituzioni di leadership politica	" 159
1.3. Rinvigorismento dei partiti politici	" 161
1.4. Ripristino dell'equilibrio tra governo e mezzi di informazione	" 164
1.5. Riesame dei costi e delle funzioni dell'istruzione superiore	" 165
1.6. Un più effettivo rinnovamento nel campo del lavoro	" 167
1.7. Creazione di nuove istituzioni per la promozione cooperativa della democrazia	" 169
2. Stralci dalle osservazioni di Ralf Dahrendorf sullo studio relativo alla governabilità	" 169
3. Discussione del rapporto	" 175
2. La governabilità delle democrazie nelle prospettive canadesi	" 182
1. La minaccia alla governabilità del Canada	" 183
2. Sovraccarico del sistema	" 183
3. Le istituzioni	" 184
4. Divario tra retorica e realizzazioni concrete del governo	" 186
5. Declino della "filosofia civica"	" 186
6. Comunicazioni e governabilità	" 186
7. Conclusioni	" 187

BIOGRAFIE DEGLI AUTORI

Michèl Crozier è il fondatore e il direttore del Centre de Sociologie des Organisations di Parigi e direttore di ricerca al Centre National de la Recherche Scientifique. Nato nel 1922 nel Nord della Francia, il prof. Crozier si formò all'Università di Parigi. Ha svolto regolarmente funzioni di consigliere per il governo francese in tema di pianificazione economica, istruzione ed amministrazione pubblica. Ha svolto conferenze ed ha insegnato in diverse università americane, lavorando tra l'altro per tre anni alla Harvard University (1966-67 e 1968-70) e per due anni al Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences di Stanford (1959-60 e 1973-74). Tra i suoi libri: *Le phénomène bureaucratique* (1964) (tr. it. *il Fenomeno burocratico*, Etas, Milano, 1969), *Le monde des employés de bureau* (1965) (tr. it. *Il mondo degli impiegati*, Angeli, Milano, 1970) e *La société bloquée* (1970). Nel 1970-72 è stato presidente della Société française de sociologie.

Samuel P. Huntington è professore di scienza del governo alla Harvard University e condirettore del Harvard's Center for International Affairs. E' anche fondatore e direttore del trimestrale *Foreign Policy*. Nato nel 1927 a New York, il prof. Huntington si formò alla Yale University (dove conseguì nel 1949 il *Bachelor of Arts*), alla University of Chicago (dove conseguì nel 1949 il *Master of Arts*), e alla Harvard University (dove nel 1951 conseguì il titolo di *Doctor of Philosophy*). Dal 1950 al 1958 insegnò alla Harvard University, poi fu condirettore dell'Institute of War and Peace Studies della Columbia University dal 1959 al 1962, anno in cui fece ritorno alla Harvard University. E' stato consigliere del Policy Planning Council del Dipartimento di Stato, dell'Agency for International Development, del Segretario di Stato alla Difesa e di altri organismi. Tra i suoi libri vanno segnalati: *Political Order in Changing Societies* (1968) (tr. it. *Ordinamento politico e mutamento sociale*, Angeli, Milano, 1975) e *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics* (1961). Assieme a Zbigniew Brzezinski ha scritto *Political Power: Usa/Urss* (1964).

Joji Watanuki è professore di sociologia alla Sophia University di Tokyo, dove collabora all'Institute of International Relations for Advanced Studies on Peace and Development in Asia. Nato nel 1931 a Los Angeles, il prof. Watanuki si formò all'Università di Tokyo. Dal 1960 al 1971 insegnò nel Dipartimento di sociologia di questa Università, per poi passare alla Facoltà di sociologia della Sophia University.

Ha trascorso molti anni di insegnamento e di ricerca in università statunitensi. Nel 1962-63 fu alla Princeton University (con sovvenzioni della Rockefeller Foundation) e nel 1963-64 alla University of California (nell'Institute of International Studies). Nel 1969-70 fu "professore ospite" nel Dipartimento di scienze politiche dell'University of Iowa e nel 1973 "Senior Scholar" presso il Communications Institute dell'East-West Center di Honolulu. E' autore di numerosi articoli e libri, tra cui si segnalano: *Gendai Seiji to Shakai Hendo* (Politica contemporanea e mutamento sociale) del 1962 e *Nihon no Seiji Shakai* (La società politica giapponese) del 1967.

PREFAZIONE ALL'EDIZIONE ITALIANA

di Giovanni Agnelli

L'atto istitutivo della Commissione trilaterale, fondata nel 1973, dice testualmente: "La Commissione trilaterale è un gruppo di privati cittadini, studiosi, imprenditori, politici, sindacalisti, delle tre aree del mondo industrializzato (America Settentrionale, Europa Occidentale, Giappone) che si riuniscono per studiare e proporre soluzioni equilibrate a problemi di scottante attualità internazionale e di comune interesse.

Due concetti si evidenziano in queste parole: il qualificarsi della Commissione trilaterale in quanto organismo "privato" e l'indicazione di uno o più "interessi comuni" ai paesi che rientrano nell'area geografica e socio-politica considerata.

L'evoluzione delle relazioni internazionali negli ultimi anni, mentre da un lato ha esasperato la peculiarità e la differenza tra quelli che potremmo definire come sotto-sistemi del più ampio "sistema internazionale", dall'altro lato hanno dimostrato, con urgenza via via maggiore, l'interdipendenza di fatto tra tali sotto-sistemi e la conseguente necessità per essi di attiva e concreta cooperazione.

Il mondo industrializzato, il sistema comunista e i paesi in via di sviluppo, nel passaggio dall'epoca della guerra fredda a quella della distensione e da questa all'attuale fase di crisi delle risorse energetiche e delle materie prime, hanno dato vita ad una complessa dinamica delle relazioni internazionali, che si è venuta identificando in due flussi principali: un flusso Est-Ovest e uno Nord-Sud.

Gli esperti di politica internazionale usano chiamarli "linee di conflittualità", quasi ad indicare come la componente più forte delle relazioni internazionali continui ad essere l'antagonismo, piuttosto che non la cooperazione.

La Commissione trilaterale nasce in questo contesto. Riconosciuta la divisione di fatto del sistema internazionale in tre sotto-sistemi, si è posto il problema essenziale della possibile identificazione di un "mondo occidentale", industrializzato e democratico, che si potesse inserire nelle relazioni internazionali come forza ben definita, tesa a sostenere i fondamentali principi della "cooperazione" nella libertà internazionale

degli scambi con l'obiettivo di uno sviluppo equilibrato nel mondo.

Tale identificazione però non si sarebbe dovuta intendere come tentativo di imporre certe regole al resto del mondo o porvisi come una sorta di *élite*, bensì come necessità di conoscere se stessi, prima di rivolgere le proprie attenzioni verso l'esterno, verso la realtà di un sistema composito e dinamico, per intraprendere con gli altri sotto-sistemi un dialogo veramente costruttivo e mettere a loro disposizione, e soprattutto a disposizione dei paesi emergenti, la propria forza, le proprie esperienze.

Per svolgere il suo compito, la Commissione trilaterale, oltre agli incontri e alle discussioni a livello globale, di gruppo o di comitato esecutivo, ha scelto la pubblicazione di "rapporti" su argomenti concordati periodicamente in base al loro interesse ed attualità.

La preparazione dei rapporti viene affidata a tre esperti della Commissione (uno per ciascuna area) i quali elaborano bozze successive che, dopo la discussione in sede di riunione plenaria della Commissione e di gruppi di lavoro *ad hoc*, vengono pubblicati in forma di volumi.

Anche questo libro, nella sua veste originale, è il risultato del lavoro di una *task force* composta da un europeo, Michel J. Crozier (fondatore e direttore del "Centre de Sociologie des Organisations" di Parigi e Senior Research Director del "Centre Nationale de la Recherche Scientifique"), da un americano, Samuel P. Huntington (professore alla G. Frank Thomson della Harvard University e Vice-direttore del Centro Affari Internazionali della Harvard) e da un giapponese, Joji Watanuki (professore di Sociologia presso la Sophia University di Tokyo).

Nell'elenco dei rapporti alla Commissione trilaterale, "La crisi della democrazia" porta il n. 8 ed è stato presentato nel corso della riunione plenaria di Kyoto nel maggio 1975.

Di tutte le ricerche e gli studi intrapresi per conto della Trilaterale, questo è certo il più apertamente rivolto alla comprensione dei suoi problemi interni.

La sensazione diffusa di "crisi del sistema occidentale", divenuta più forte dopo il 1973 con il peggiorare dei suoi aspetti economici strutturali, indusse la Commissione trilaterale a tentarne un'interpretazione che, senza avere la pretesa di risolvere i difficili e delicati problemi, potesse almeno contribuire a capirne meglio le origini e l'evoluzione.

Gli autori si sono trovati di fronte ad un compito grave: essi avrebbero dovuto in sostanza scoprire quanto di simile e quanto di diverso esiste nella struttura sociale di ciascuna delle tre aree del mondo occidentale.

In questo "mondo" la democrazia, come metodo di gestione della cosa pubblica, è operante attraverso strutture più o meno analoghe di rappresentanza della volontà popolare, di controllo sull'attività della pubblica amministrazione e di formazione del consenso.

Leggendo le pagine di questo rapporto, è subito rilevabile tutta la complessità e la difficoltà dell'analisi che Crozier, Huntington e Watanuki sono stati chiamati a fare: il concetto di democrazia, per sua stessa natura, tende a sfuggire a qualsiasi analisi sistematica.

Non resta quindi che prendere in esame le strutture attraverso le quali si esprime il "metodo democratico" di governo della società.

In questo senso si sono orientati i responsabili del rapporto, i quali hanno parlato di crisi della democrazia in termini di "governabilità" del sistema democratico.

Dei tre, il compito più arduo è toccato certamente a Michel J. Crozier, il quale ha dovuto fare una mediazione a livello europeo delle realtà dei singoli paesi del nostro continente, assai diverse tra loro, come ben sappiamo noi che, malgrado tutto, non le consideriamo ostacoli insormontabili al progetto di unione europea.

Per Huntington e Watanuki il compito è stato relativamente più facile, per quanto l'esito della loro analisi possa essere condizionato dal fatto che uno parla della situazione interna di una super-potenza e l'altro di un paese pressoché sconosciuto, fuori dai suoi confini, in quanto a struttura sociale e modello culturale.

Il primo obiettivo del lavoro potrebbe essere colto nella necessità di definire la "governabilità". La più generale delle definizioni date, e quindi quella che si può assumere per tutte e tre le aree interessate, è probabilmente quella di Huntington: *"La governabilità di una democrazia dipende dal rapporto tra l'autorità delle sue istituzioni di governo e la forza delle sue istituzioni di opposizione"*.

Può forse sembrare strano che si scelga come più rappresentativa una definizione che pone la governabilità di un sistema democratico in termini di equilibrio di forze (autorità del governo contro forza dell'opposizione) dandone quindi un concetto instabile.

In effetti non è così. Il malinteso nasce solo per chi intenda la "governabilità" (capacità — oggettiva e soggettiva — di un sistema ad essere gestito) come concetto statico, involutivo a lungo termine, anziché come concetto dinamico, evolutivo, qual è nella sua vera accezione democratica.

Maggioranza ed opposizione in sé sono concetti generici in termini di democrazia, mentre essenziale è il momento del confronto dialettico tra di esse. Da questo confronto nascono aspetti ancor più qualificanti:

rappresentatività delle forze sociali, informazione, interazione, consenso e dissenso, alternanza.

Non so se tutto questo può essere applicato all'Italia, che forse è oggi un modello alquanto anomalo di democrazia.

Infatti, la caratteristica principale italiana è la mancanza di una vera opposizione e la poca autorità delle istituzioni di governo.

In tali condizioni il consenso-dissenso avviene per linee interne, senza veri confronti, con negoziazioni quasi nascoste e con obiettivi che sovente appaiono oscuri.

Il nostro sistema politico è stato finora sostanzialmente statico, e oggi sembra aver perso la capacità di gestire il più alto grado di dinamismo delle forze sociali: da qui le obiettive e preoccupanti difficoltà delle nostre istituzioni democratiche.

I modi di espressione tipici della democrazia sono quindi molti, complessi e interdipendenti. Perché un sistema democratico non sia origine della sua stessa fine e non precipiti verso l'anarchia occorre che ogni "crisi di identità" (per cui i cittadini non si riconoscono più nell'autorità) non venga considerata un definitivo momento di rottura, ma un momento di gestione della società stessa.

La capacità di recupero di una struttura politica nell'adeguarsi ai mutamenti della società che sottende dipende dall'equilibrio costante e dinamico tra i suoi elementi.

E' questo il pluralismo autentico che funziona, che dà al sistema democratico la sua vitalità, rispettando gli spazi di libertà dovuti a tutti i suoi soggetti e riuscendo così a neutralizzare ogni espressione violenta che possa turbare il civile sviluppo della società.

Il problema è complesso, e la sua soluzione è diventata urgente.

Ma trovare tale soluzione non spetta ai membri della Commissione trilaterale.

Ad essi spetta, invece, come a tutti i cittadini responsabili di ogni paese democratico, il compito di denunciare errori e debolezze, fenomeni di involuzione e pericoli che la democrazia corre e suggerire forme di cooperazione.

Non si tratta di mettere il discorso in termini di ottimismo o di pessimismo, quanto piuttosto in termini di conoscenza e azione, senza illudersi che il conoscere sia facile e rapido, e che l'agire porti sempre ai risultati desiderati.

Basta si abbia comunque presente, come fine ultimo a cui tendere, la trasformazione delle "linee di conflittualità" in "linee di cooperazione".

In questo senso le pagine che seguono vanno meditate da coloro che ancora apprezzano la libertà, la giustizia, la pace.

NOTA INTRODUTTIVA

E' in crisi la democrazia? Questo interrogativo viene posto con crescente insistenza da alcuni tra i più eminenti uomini di stato, da *columist* e studiosi, come pure — se si deve prestar fede alle indagini demoscopiche — dal pubblico in genere. Per certi aspetti, lo stato d'animo odierno richiama alla mente quello dei primi anni venti, quando godevano di molta popolarità le idee di Oswald Spengler sul "Declino dell'Occidente". A questo pessimismo fanno eco, con evidente *Schadenfreude**, vari osservatori di orientamento comunista i quali parlano con certezza sempre maggiore di "crisi generale del capitalismo" e vi trovano la conferma alle proprie teorie.

Il rapporto che segue non è un documento pessimistico. I suoi autori sono convinti che, in fondo, i sistemi democratici possiedono vitalità. Credono, inoltre, che le democrazie possono funzionare *a condizione* che i loro pubblici comprendano veramente la natura del sistema democratico, specie se colgono la sottile correlazione tra libertà e responsabilità. Il proposito che anima questo dibattito sulla "Crisi della democrazia" è di rafforzare la democrazia nel suo processo di crescita e incessante ampliamento. Le conclusioni a cui gli autori giungono — e che, per certi aspetti sono indubbiamente provocatorie — mirano a contribuire a questo obiettivo prioritario.

La Commissione trilaterale ha deciso di intraprendere questo progetto nella convinzione — giusta a mio avviso — che la vitalità dei nostri sistemi politici è un presupposto fondamentale alla creazione d'un ordine internazionale stabile e alla costruzione di rapporti di maggiore collaborazione tra le nostre regioni. Anche se gran parte del suo interesse è rivolto a questioni inerenti alla sfera internazionale — sia le relazioni tra i paesi del "Trilatero", sia le relazioni Est-Ovest e Nord-Sud — la Commissione trilaterale ha promosso lo studio che segue ritenendo impor-

*In tedesco nel testo: *gioia maligna (n.d.t.)*

tante nella presente congiuntura che i cittadini delle nostre democrazie riesaminiamo le premesse basilari e i meccanismi dei nostri sistemi. Questo ripensamento può, così speriamo, contribuire all'avanzamento degli obiettivi centrali del sistema democratico di governo: l'abbinamento della libertà personale con l'intensificazione del progresso sociale.

Questo rapporto è stato preparato per la Commissione trilaterale e viene messo in circolazione sotto i suoi auspici. La Commissione ne dispone la diffusione per contribuire a un dibattito puntuale dei problemi trattati. Il rapporto fu discusso nel corso delle riunioni della Commissione trilaterale svoltesi a Kyoto, in Giappone, il 30-31 marzo 1975. Gli autori, che sono esperti dell'Europa occidentale, del Nord America e del Giappone, sono stati liberi di esporre le proprie idee.

Del rapporto sono corresponsabili i tre relatori dell'apposito Gruppo di studio della Commissione trilaterale che fu istituito nella primavera del 1974 e presentò il suo rapporto nella primavera del 1975. Il capitolo sul Giappone è opera di Joji Watanuki; quello sull'Europa occidentale di Michel Crozier; quello sugli Stati Uniti di Samuel P. Huntington.

Sebbene dell'analisi e delle conclusioni siano responsabili soltanto i tre autori, questi nel corso del lavoro si poterono giovare di consultazioni con esperti dei paesi della Trilaterale. In ogni caso, i consulenti espressero i loro pareri a titolo individuale e non in qualità di rappresentanti delle istituzioni di cui fanno parte. Tra le persone consultate figuravano:

Robert R. Bowie, *professore di affari internazionali nella Harvard University*

Zbigniew Brzezinski, *direttore della Commissione trilaterale*

James Cornford, *professore di politica nell'Università di Edimburgo*

George S. Franklin, *segretario della Commissione trilaterale per il Nord America*

Donald M. Fraser, *membro della Camera dei rappresentanti degli Usa*

Karl Kaiser, *direttore dell'Istituto di ricerca della Società tedesca per la politica estera*

Seymour Martin Lipset, *professore di sociologia alla Harvard University*

John Meisel, *professore di scienza politica alla Queen's University*

Erwin Scheuch, *professore di scienza politica nell'Università di Colonia*

Arthur M. Schlesinger, Jr., *professore di lettere classiche nella City University di New York*

Gerard C. Smith, *presidente della Commissione trilaterale per il Nord America*



Yasumasa Tanaka, *professore di scienza politica nell'Università Gakushuin di Tokyo*

Tadashi Yamamoto, *segretario della Commissione trilaterale per il Giappone*

Nel corso del suo lavoro, il gruppo di studio tenne una serie di riunioni collegiali:

20-21 aprile 1974: i relatori e Brzezinski si incontrarono a Palo Alto, in California, per elaborare lo schema generale del rapporto;

11-12 novembre 1974: i relatori e Brzezinski si incontrarono a Londra per esaminare le prime stesure dei capitoli regionali e fissare i lineamenti più precisi dello studio;

22-23 febbraio 1975: i relatori si riunirono con esperti delle tre regioni della Commissione a New York e presero in esame le seconde stesure dei capitoli regionali e la bozza dell'Introduzione;

31 maggio 1975: a Kyoto, l'assemblea plenaria della Commissione trilaterale discusse la stesura definitiva dello studio.

Vorrei esprimere la mia riconoscenza a Charles Heck e Gertrude Werner per l'energia e l'entusiasmo dedicati alla preparazione di questo libro ai fini della pubblicazione.

Zbigniew Brzezinski
Direttore della Commissione trilaterale

I. INTRODUZIONE

1. L'attuale pessimismo sulla democrazia

Per quasi un quarto di secolo i paesi del "Trilatero" hanno avuto un comune interesse tripartitico nella sicurezza militare, nello sviluppo economico e nella democrazia politica. Hanno coordinato i loro sforzi per provvedere alla loro comune difesa. Hanno collaborato nei compiti di ricostruzione economica, sviluppo industriale e nella promozione del commercio, degli investimenti e del benessere entro un quadro di istituzioni economiche internazionali comuni. Hanno apportato gli agi — e le inquietudini — della condizione medio-borghese a una maggioranza crescente delle loro popolazioni. Più o meno parallelamente, hanno, inoltre, ognuno a proprio modo, sviluppato e consolidato le proprie specifiche forme di democrazia politica, comprendente il suffragio universale, elezioni regolari, la competizione tra i partiti, la libertà di parola e di riunione. Non sorprende che, a distanza di un venticinquennio, sia necessario rivedere e modificare, alla luce delle mutate circostanze, i presupposti e le politiche iniziali in materia di sicurezza militare. Né sorprende che occorra una radicale revisione delle politiche e delle istituzioni del sistema economico post-bellico, basate sulla preminenza del dollaro. Dopo tutto, condizione tradizionale dell'esistenza dei governi è stata quella di affrontare i problemi della sicurezza e dell'economia e di adeguare le loro politiche al riguardo ai mutamenti ambientali.

Ciò che è molto più allarmante, perchè più sorprendente, è l'estensione di questo processo di riesame, il quale sembra dovere investire non solo questi consueti settori della politica governativa ma anche la struttura istituzionale attraverso cui i governi esercitano la loro opera. In discussione oggi non vengono soltanto poste le politiche economiche e militari ma anche le istituzioni politiche ereditate dal passato. E' la democrazia politica, quale oggi esiste, una forma di governo attuabile per i paesi industrializzati dell'Europa, del Nord America e dell'Asia?

Possono questi paesi nell'ultimo quarto del ventesimo secolo continuare a funzionare con le forme di democrazia politica sviluppate nel corso del terzo quarto dello stesso secolo?

Negli ultimi anni, acuti osservatori di tutt'e tre i continenti hanno previsto un futuro grigio per lo stato democratico. Prima di lasciare l'incarico, Willy Brandt si sarebbe dichiarato convinto che "all'Europa occidentale non rimangono che altri 20 o 30 anni di democrazia; dopo di che scivolerà nel mare circostante della dittatura, poco importando che la sua imposizione provenga da un politburo o da una giunta". Se la Gran Bretagna persiste nella sua incapacità di risolvere i problemi apparentemente irrisolvibili dell'inflazione con depressione in prospettiva, osservò un alto funzionario britannico, "la democrazia parlamentare finirà con l'essere sostituita da una dittatura". "La democrazia giapponese crollerà", ammonì Takeo Miki nei primi giorni del suo incarico, a meno che non si possano attuare importanti riforme e non si possa ristabilire "la fiducia popolare nella politica". L'immagine che ricorre in queste e altre affermazioni è quella della disgregazione dell'ordine civile, del disfacimento della disciplina sociale, della debolezza dei leader e dell'estraniamento dei cittadini. Perfino quelle che si pensava fossero le più civiche delle società industrializzate sono state ritenute vittime di questi mali, come dicono gli osservatori a proposito di vietnamizzazione dell'America e di italianizzazione della Gran Bretagna.

Questo pessimismo sul futuro della democrazia ha coinciso con un corrispondente pessimismo sul futuro delle condizioni economiche. Gli economisti hanno riscoperto il ciclo cinquantennale di Kondratieff, stando al quale il 1971 (al pari del 1921) avrebbe dovuto segnare l'inizio d'un prolungato declino economico dal quale il mondo capitalistico industrializzato non si risolleverebbe fin quasi la fine del secolo. Ciò implica che come gli sviluppi politici degli anni 1920 e 1930 produssero come conseguenza ironica — e tragica — una guerra combattuta per assicurare al mondo la democrazia, così gli anni 1970 e 1980 potrebbero costituire la premessa politica analogamente ironica per un ventennio di costante sviluppo economico destinato in parte a rendere il mondo abbastanza prospero per la democrazia.

Il pensiero sociale dell'Europa occidentale e del Nord America tende ad attraversare periodi di ottimismo e di pessimismo facili. Il fatto che oggi prevalga il pessimismo non vuol dire che esso sia necessariamente ben fondato. Né il fatto che tale pessimismo non abbia avuto un solido fondamento nel passato implica ch'esso sia necessariamente infondato oggi. Uno degli obiettivi principali di questo rapporto è di individuare

ed analizzare le minacce che si profilano per lo stato democratico nel mondo odierno, di verificare le basi dell'ottimismo o del pessimismo per il futuro della democrazia e di proporre quelle innovazioni che possano apparire adatte a rendere più attuabile la democrazia in avvenire.

2. Le minacce a cui è esposto lo stato democratico

L'attuale pessimismo sembra scaturire dalla concomitanza di tre tipi di minacce per il sistema di governo democratico.

Ci sono anzitutto le *minacce contestuali* che derivano dall'ambiente esterno a quello in cui le democrazie operano e che non sono un diretto risultato del funzionamento dello stato democratico stesso. Il governo cecoslovacco, per esempio, è oggi meno democratico di quanto avrebbe potuto essere in altre circostanze, e non per causa di qualche cosa su cui esercitasse un controllo. E' probabile che una violenta inversione nei rapporti con l'estero, ad esempio un fallimento militare o una umiliazione diplomatica, presenti una minaccia per la stabilità d'un regime. La sconfitta in guerra è in genere fatale a qualsiasi sistema di governo, compreso quello democratico (per contro, nelle società complesse il numero dei regimi che siano stati rovesciati in circostanze che prescindessero da una sconfitta dall'estero è estremamente piccolo: tutti i regimi, compresi i democratici, si avvalgono d'una "legge d'inerzia politica" che li mantiene in funzione fin quando non s'intromette qualche forza esterna). Così, inoltre, la depressione o l'inflazione mondiale possono essere provocate da fattori che sono esterni a una particolare società e non sono conseguenza diretta dell'azione del governo democratico; eppure esse possono presentare gravi problemi per il funzionamento della democrazia. Il genere e la gravità delle minacce contestuali possono variare significativamente da paese a paese, rispecchiando differenze di grandezza, di storia, di ubicazione geografica, di cultura e di livello di sviluppo. Combinandosi, questi fattori possono creare poche minacce contestuali alla democrazia, come generalmente accade, per esempio, nell'America del diciannovesimo secolo, oppure possono determinare una situazione che, come nel caso della Germania di Weimar, rende estremamente difficile l'attuazione della democrazia.

I mutamenti intervenuti nella distribuzione internazionale del potere economico, politico e militare e nei rapporti sia tra le società del "Trilatero", sia tra queste e il Secondo e Terzo Mondo, oggi pongono di fronte alle società democratiche una serie di minacce contestuali reci-

procamente connesse quali non esistevano un decennio addietro. I problemi dell'inflazione, della penuria di materie prime, della stabilità monetaria internazionale, dell'organizzazione dell'interdipendenza economica e della sicurezza militare collettiva riguardano tutte le società del "Trilatero" e costituiscono i temi decisivi all'ordine del giorno del dibattito politico in vista di un'azione comune². Al tempo stesso, tuttavia, determinate decisioni pongono particolari problemi a determinati paesi. Gli Stati Uniti, con la politica estera più attiva di qualsiasi altro paese democratico, sono in questo campo di gran lunga più esposti a sconfitte degli altri governi democratici, i quali, impegnandosi di meno, rischiano anche di meno. Dato il relativo declino della loro influenza militare, economica e politica, la possibilità che gli Stati Uniti negli anni a venire si trovino di fronte a un grave capovolgimento militare o diplomatico è maggiore che non in ogni altro precedente periodo della loro storia. Se ciò si verificasse, per la democrazia americana potrebbe trattarsi di un grosso trauma. Gli Usa, d'altra parte, sono abbastanza ben preparati ad affrontare molti problemi economici che costituirebbero seri pericoli per un paese il quale, come il Giappone, scarseggi di risorse naturali e dipenda dallo scambio internazionale.

Queste minacce contestuali porrebbero nelle migliori circostanze problemi considerevoli di politica e di innovazione istituzionale. Esse, però, sorgono in un momento in cui i governi democratici si trovano a fronteggiare contemporaneamente altri gravi problemi derivanti dall'evoluzione sociale e dalla dinamica politica delle loro società. La vitalità della democrazia in un paese è chiaramente connessa alla struttura e alle tendenze sociali esistenti nel paese stesso. Una struttura sociale in cui la ricchezza e il sapere fossero concentrati nelle mani di pochissimi non condurrebbe alla democrazia, né vi tenderebbe una società profondamente divisa in due gruppi etnici e regionali polarizzati. Nella storia dell'Occidente, l'industrializzazione e la democratizzazione avanzarono lungo percorsi alquanto paralleli, anche se in Germania la seconda rimase indietro rispetto alla prima. Fuori dell'Europa, anche in Giappone il ritardo fu considerevole. In generale, comunque, lo sviluppo delle città e il sorgere della borghesia diversificarono le fonti del potere, portarono all'affermazione dei diritti personali e di proprietà contro lo stato e contribuirono a rendere il governo più rappresentativo dei principali gruppi esistenti nella società. Il potere dei gruppi aristocratici tradizionali ostili alla democrazia tese verso il declino. In seguito, le tendenze democratiche furono messe in discussione, in alcuni casi con successo, dall'insorgere di movimenti fascisti che facevano appello alle incertezze

economiche e agli impulsi nazionalistici dei gruppi piccolo-medio-borghesi, suffragati dalla struttura autoritaria tradizionale che ancora rimaneva. Anche il Giappone subì una dirigenza militare reazionaria, contro cui la borghesia si trovò troppo debole per lottare e potere coesistere. Inoltre, in molti paesi i partiti comunisti acquisirono una considerevole forza in mezzo alla classe operaia, propugnando il rovesciamento della "democrazia borghese" in nome del socialismo rivoluzionario. L'eredità politica ed organizzativa di questa fase in Francia e in Italia permane ancora, per quanto non sia affatto altrettanto chiaro d'una volta che la partecipazione comunista al governo d'uno di questi paesi costituisca il preludio della fine della democrazia in esso esistente. Così, in un'epoca o nell'altra, i pericoli per la vitalità del governo democratico sono venuti dall'aristocrazia, dalle forze armate, dalle classi medie e dalla classe operaia. E' probabile che con il procedere dell'evoluzione sociale ulteriori minacce scaturiscano da altre componenti della struttura sociale.

Oggi, una minaccia rilevante proviene dagli intellettuali e gruppi collegati che asseriscono la loro avversione alla corruzione, al materialismo e all'inefficienza della democrazia, nonché alla subordinazione del sistema di governo democratico al "capitalismo monopolistico". Lo sviluppo tra gli intellettuali d'una "cultura antagonista" ha influenzato studenti, studiosi e mezzi di comunicazione. Gli intellettuali, come dice Schumpeter, sono "persone che esercitano il potere della parola e dello scritto, ed uno dei tratti che li distingue da altre persone che fanno le stesse cose è l'assenza di responsabilità diretta delle questioni pratiche"³. In una certa misura, le società industriali avanzate hanno dato origine a uno strato di intellettuali orientati dai valori, i quali spesso si votano a screditare la leadership, a sfidare l'autorità ed a smascherare e negare legittimità ai poteri costituiti, mettendo in atto un comportamento che contrasta con quello del novero pure crescente di intellettuali tecnocratici e orientati dalla politica. In un'epoca di grande diffusione dell'istruzione secondaria e universitaria, di invasione dei mezzi di comunicazione di massa e di sostituzione del lavoro manuale con impieghi burocratici e attività professionali, questo sviluppo rappresenta per il sistema democratico una minaccia altrettanto grave, almeno potenzialmente, di quelle poste in passato dai gruppi aristocratici, dai movimenti fascisti e dai partiti comunisti.

Oltre all'apparizione degli intellettuali antagonisti e della loro cultura, una tendenza parallela e forse connessa, che incide sulla vitalità della democrazia, riguarda i più ampi mutamenti a livello dei valori sociali. In tutte le tre regioni della Trilaterale è in corso uno spostamento in tal

senso, dai valori materialistici, orientati dal lavoro, consci delle esigenze sociali, a quelli che pongono l'accento sulla soddisfazione individuale, sul tempo libero e sul bisogno di "realizzazione di sé sul piano affettivo, intellettuale ed estetico"⁴. Senza dubbio, questi valori si evidenziano soprattutto nella generazione più giovane. Spesso coesistono con il più grande scetticismo nei confronti dei leader e delle istituzioni politiche e con la massima estraniamento dai processi politici. Nella loro portata tendono ad essere privatistici. L'origine di questo complesso di valori è probabilmente connessa con la relativa opulenza di cui, nelle società del "Trilatero", la maggior parte dei gruppi sociali furono partecipi durante l'espansione economica degli anni '60. E' possibile che i nuovi valori non sopravvivano a una recessione e a una penuria di risorse. Ma se vi resistono, pongono allo stato democratico un ulteriore nuovo problema in relazione alla sua capacità di mobilitare i cittadini per il raggiungimento di fini sociali e politici e di imporre loro i sacrifici che ciò comporta.

Infine, e aspetto forse più grave, ci sono le *minacce intrinseche* alla vitalità del sistema democratico che sgorgano direttamente dal funzionamento della democrazia. Il governo democratico non opera necessariamente secondo modi che regolino o mantengano automaticamente l'equilibrio. E' possibile, invece, che funzioni in modo tale da dare vita a forze e tendenze le quali, se non controllate da qualche intervento esterno, finiscono col condurre all'indebolimento della democrazia. Fu questo, certamente, un tema centrale nei presentimenti di de Tocqueville sulla democrazia; esso riapparve negli scritti di Schumpeter e di Lipman; esso è un elemento-chiave nell'attuale pessimismo riguardo al futuro della democrazia.

Le minacce contestuali differiscono, come abbiám visto, a seconda di ciascuna società. Le variazioni che intervengono nella natura delle istituzioni e dei processi democratici peculiari di ciascuna società possono far sì che alcuni tipi di minacce intrinseche siano più rilevanti in una società che in un'altra. In complesso, però, quelli intrinseci sono pericoli generali, in una certa misura comuni all'operare di tutti i sistemi democratici. Anzi, più democratico è un sistema, più probabilità esso ha di esporsi ai pericoli intrinseci, i quali, in questo senso, sono più gravi di quelli estrinseci. Le democrazie possono riuscire a evitare, contenere o imparare a convivere con le minacce contestuali alla loro vitalità. C'è motivo più fondato di pessimismo se i pericoli per la democrazia sorgono ineluttabilmente dalle attività inerenti al processo democratico stesso. Appare, tuttavia, che queste abbiano negli ultimi anni generato un cedimento dei mezzi tradizionali di controllo sociale, una negazione di

legittimità a quella politica ed altre forme di autorità, nonché un sovraccarico di richieste al governo, eccedente la sua capacità di risposta.

L'attuale pessimismo sulla praticabilità del sistema democratico di governo discende in gran parte dall'ampiezza con cui negli ultimi anni si sono manifestati simultaneamente i pericoli contestuali, le tendenze societarie e le minacce intrinseche. Un sistema democratico che non sia stato travagliato da debolezze interne derivanti dal proprio operato in termini di democrazia potrebbe affrontare molto più agevolmente le minacce politiche contestuali. Un sistema al quale dall'ambiente esterno non siano state poste esigenze così gravi potrebbe correggere le insufficienze derivategli dalle proprie azioni. Ad ogni modo, a fare della governabilità della democrazia una questione vitale e davvero impellente per le società della Trilaterale è la concomitanza tra i problemi politici che sorgono dalle minacce contestuali, la decomposizione della base sociale della democrazia manifestatasi con la formazione di intellettuali che si schierano all'opposizione e di giovani estranei alla vita sociale, oltre che gli squilibri che derivano dalle attività democratiche stesse.

Questo concorso di minacce sembra creare una situazione nella quale le necessità di obiettivi e priorità a lungo termine e di più ampia formulazione, il bisogno di una maggiore coerenza complessiva d'indirizzo politico, si manifestano nello stesso momento in cui la crescente complessità della compagine sociale, le crescenti pressioni politiche sul governo e la sempre minore legittimità di quest'ultimo gli rendono sempre più difficile il raggiungimento di questi scopi.

Le richieste al governo democratico si fanno più pressanti, mentre le sue possibilità ristagnano. Questo, sembra, è il dilemma di fondo della governabilità della democrazia manifestatosi in Europa, Nord America e Giappone negli anni '70.

Note

1. V. *The New York Times*, 7 ott. 1974; *The Economist*, 23 mar. 1974, p. 12; Geoffrey Barraclough, "The End of an Era", *New York Review of Books*, 27 giu. 1974, p. 14.
2. Molti di questi temi sono stati affrontati nei rapporti di altri gruppi di studio della Commissione trilaterale. Si vedano in particolare i *Triangle Papers* nn. 1-7 contenenti rapporti sul sistema monetario internazionale, sulla cooperazione internazionale, sui rapporti economici Nord-Sud, sul commercio mondiale e sull'energia.
3. Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York,

- 1947, 2a ed., p. 147 (tr. it. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, 1955).
4. V. Ronald Inglehart, "The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Postindustrial Societies", *American Political Science Review*, 65, dic. 1971, pp. 991 e segg.

2. EUROPA OCCIDENTALE

di Michel Crozier

1. Stanno divenendo ingovernabili le democrazie europee?

E' andata facendosi continuamente strada nell'Europa occidentale la sensazione vaga ma persistente che le democrazie siano diventate ingovernabili. Il caso della Gran Bretagna è diventato l'esempio più vistoso di questa inquietudine, non perchè si tratti dell'esempio peggiore, ma perchè la Gran Bretagna, che s'era sottratta a tutti i capricci della politica continentale, era stata sempre e dovunque considerata la madre e il modello dei processi democratici. Le sue difficoltà del momento presenti sembrano annunciare il crollo di questi processi democratici o, almeno, la loro incapacità di rispondere alle minacce dei tempi moderni.

Nella maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale le apparenze rimangono, certamente, salve, ma quasi dappertutto le coalizioni governative sono deboli e vulnerabili, mentre quelle alternative sembrano essere altrettanto deboli e forse ancora più contraddittorie. Al tempo stesso, si devono prendere decisioni le cui conseguenze possono essere di vasta portata, mentre i processi di governo, a causa della concomitanza di pressioni contraddittorie, non sembrano essere in grado di produrre che risultati irregolari.

Queste difficoltà vengono rese ancora più gravi dall'esistenza del problema Europa. L'ingorgo di ciascun sistema nazionale di governo ha via via ristretto il margine di libertà su cui può fondarsi il progresso dell'unificazione europea. La burocrazia europea, che per un certo tempo era stata un meccanismo protettivo capace di rendere più accette le soluzioni razionali, ha ormai perduto il suo ruolo. Le contraddizioni a livello governativo tendono, pertanto, ad accrescersi, mentre i governi sono costretti a impennarsi molto di più sulla nazione e presentano molto minore credibilità.

Ciascun paese, è ovvio, è sostanzialmente diverso. La principale caratteristica dell'Europa occidentale è la sua varietà. Ma, al di là delle prassi

e delle razionalizzazioni ampiamente differenti, due sono le caratteristiche essenziali riguardanti il problema di fondo della governabilità:

- I sistemi politici europei sono sovraccarichi di partecipanti e di richieste e incontrano sempre maggiore difficoltà nel dominare la complessità che è proprio il risultato naturale della loro crescita economica e del loro sviluppo politico.
- La coesione burocratica che devono sostenere per mantenere la loro possibilità di prendere ed attuare decisioni tende a incoraggiare l'irresponsabilità e la dissoluzione del consenso, il che, a propria volta, accresce la difficoltà del loro compito.

1.1. Il sovraccarico dei sistemi decisionali

La superiorità delle democrazie è stata spesso attribuita al loro carattere-fondamentalmente aperto. I sistemi che possiedono questa apertura, tuttavia, danno buoni risultati solo in certe condizioni. Se non sono in grado di mantenere e sviluppare opportune regolamentazioni vengono minacciati da entropia. Le democrazie europee sono state solo in parte, e talvolta solo in teoria, aperte. Le loro regolamentazioni si fondavano su un minuto vaglio di partecipanti e richieste; e se, nonostante il progresso conseguito nel far fronte alla complessità, possiamo parlare di sovraccarico, è perchè questo modello tradizionale di vaglio e di governo a distanza si è gradualmente sfaldato al punto che le regolamentazioni necessarie sono quasi scomparse.

Sono parecchie le ragioni connesse a questa situazione. Anzitutto, gli sviluppi sociali ed economici hanno reso possibile la coalescenza d'una grande quantità di gruppi e interessi nuovi. In secondo luogo, l'esplosione dell'informazione ha reso difficile, se non impossibile, il mantenimento della distanza tradizionale che si reputava necessaria per governare. In terzo luogo, l'ethos democratico rende difficile che si impedisca l'accesso e si restringa l'informazione, mentre la permanenza dei processi burocratici collegati ai sistemi tradizionali di governo rende impossibile il loro controllo a un livello abbastanza basso. A causa dell'attuale modello dell'informazione e di questa mancanza di sottosistemi autoregolatori, ogni genere di conflitto secondario diventa un problema di governo.

Queste convergenze e contraddizioni hanno dato origine a un paradosso sempre più marcato. Mentre si è per tradizione creduto che la

forza dello stato dipendesse dalla quantità di decisioni ch'esso era in grado di prendere, più sono le decisioni che lo stato moderno si trova ad adottare, più esso diventa debole. Le decisioni non danno soltanto forza, esse arrecano anche vulnerabilità. La debolezza di fondo dello stato europeo moderno consiste nel suo essere soggetto alla strategia del ricatto.

Un'altra serie di fattori che tendono a sovraccaricare tutti i sistemi sociali industriali o post-industriali si sviluppa dall'ovvia complessità che è il risultato della crescita organizzativa, dell'interdipendenza sistemica e del restringimento d'un mondo dove sono sempre meno le conseguenze che possano essere trattate alla stregua di esteriorità accettabili. Le società europee non solo non si sottraggono a questa generale tendenza, ma neppure l'affrontano col dovuto miglioramento delle capacità di governo. Politici ed amministratori hanno trovato più facile e più conveniente arrendersi alla complessità. Essi tendono ad adattarvisi e perfino a servirsene come d'un'utile cortina fumogena. Si può dare accesso ad altri gruppi e ad altre richieste senza dover dire di no e si può mantenere ed espandere la propria libertà d'azione o, in termini più sgradevoli, la propria irresponsabilità¹.

Oltre un certo livello di complessità, nessuno, tuttavia, è in grado di controllare i risultati d'un sistema; la credibilità del governo viene meno. Le decisioni vengono da chissà dove; l'estraneazione dei cittadini progredisce e il ricatto irresponsabile aumenta, retroagendo conseguentemente nel circolo. Si potrebbe sostenere che intervenga, a dare un ordine spontaneo a questa contrattazione caotica, il "mutuo aggiustamento di parte", secondo il modello di Lindblom, ma così non sembra perché i campi sono, al tempo stesso, insufficientemente strutturati e privi di regolamentazione².

Ci si potrebbe pure chiedere perché le nazioni europee debbano subire una complessità e un sovraccarico maggiori degli Stati Uniti, i quali ovviamente possiedono un sistema più complesso aperto a più partecipanti. Ma la complessità e il sovraccarico sono semplicemente relativi alla capacità di farvi fronte, e l'attuale debolezza delle nazioni europee deriva dal fatto che la loro capacità è molto minore perché la loro tradizione non le ha messe in grado di sviluppare sistemi decisionali basati su queste premesse. Questo giudizio sulle capacità decisionali degli stati-nazione europei può apparire sorprendente, dato che ci sono paesi, quali la Gran Bretagna e la Francia, che vantano il possesso del miglior apparato possibile di professionisti delle decisioni, per molti versi meglio addestrati o se non altro meglio selezionati dei loro corri-

spondenti americani. Si può intendere l'apparente paradosso se si accetta l'idea che il decidere non è soltanto opera di alti funzionari statali e di politici, ma è pure il prodotto dei processi burocratici che si svolgono nelle organizzazioni e sistemi complessi. Se questi processi sono orientati dalla routine e lenti, e queste organizzazioni e sistemi troppo rigidi, le comunicazioni saranno difficili, nessuna regolamentazione impedirà il ricatto, e una struttura insufficiente aumenterà il sovraccarico. Nonostante tutta la loro raffinatezza, le moderne tecniche decisionali non hanno finora giovato molto, essendo il problema politico o sistemico, non tecnico.

Uno degli esempi migliori del loro insuccesso è stato mostrato in un recente studio comparativo sul modo in cui, in tempi diversi, rispettivamente negli anni 1890 e 1960, furono prese a Parigi due decisioni analoghe: la decisione di costruire la prima metropolitana parigina e la decisione di costruire il nuovo sistema regionale di trasporto veloce. Questo raffronto fa vedere un sensazionale calo della capacità di prendere decisioni razionali da un'epoca all'altra. La decisione degli anni 1890 diede vita a un dibattito politico irto di difficoltà, ma molto animato; fu sì una lenta sequenza decisionale, ma vi si giunse su solide premesse, sia dal punto di vista finanziario, che economico, che sociale. La decisione degli anni 1960 fu presa quasi in segreto, senza una pubblica discussione politica, ma con la spinta di innumerevoli manovre di corridoio ed un violento conflitto infraburocratico. Sotto il profilo dei vantaggi sociali, economici e finanziari, i suoi risultati, se se ne analizzano le conseguenze, furono manifestamente più scadenti. Sembra che i nuovi specialisti delle decisioni, pur potendo usufruire di strumenti raffinati e nonostante non fosse certamente maggiore la complessità tecnica della decisione, non siano riusciti a cavarsela altrettanto bene dei loro meno brillanti predecessori. La sola differenza impressionante è l'enorme aumento del livello di complessità del sistema ed il suo considerevole sovraccarico, dovuti alla sua centralizzazione confusionaria³.

E' vero, sotto questo profilo, esistono tra i diversi paesi europei molte differenze e non si dovrebbe parlare troppo frettolosamente di condizioni europee comuni. C'è, ad esempio, un contrasto abbastanza forte tra un paese come la Svezia — che ha sviluppato una notevolissima capacità di affrontare problemi complessi, sollevando il personale ministeriale dal peso delle decisioni amministrative e tecniche ed assegnando considerevoli poteri decisionali alle rafforzate autorità locali — ed un paese come l'Italia — dove una burocrazia debolissima ed un sistema politico instabile non riescono a prendere decisioni e a favorire il rag-

giungimento di alcun tipo di accordo. Però la maggioranza dei paesi europei sono alquanto più vicini al modello italiano e la Svezia sembra, per il momento, costituire una lampante eccezione. E non pare che si tratti di eccezione dovuta all'ampiezza territoriale o al tipo di problemi, dal momento che piccoli paesi, come il Belgio oppure l'Olanda e la Danimarca, sono anch'essi vittime del sovraccarico e della complessità, dovuti alla rigidità e alla complessità dell'attaccamento al gruppo e alla frammentazione del sistema politico.

1.2. Peso burocratico e irresponsabilità civica

La governabilità delle nazioni europeo-occidentali è intralciata da un'altra serie di problemi connessi che si dipartono dalla generale accentuazione del dominio burocratico, dalla mancanza di responsabilità civica e dalla dissoluzione del consenso.

Ovunque si sviluppa un problema fondamentale: l'opposizione tra il gioco decisionale ed il gioco dell'attuazione. All'uno e all'altro livello intervengono logiche completamente diverse. Nel gioco decisionale, la capacità di dominare una coalizione vincente per un accordo finale e delimitato è una funzione della natura e delle regole del gioco di cui la decisione è un risultato. Dal momento che gli stessi partecipanti fanno lo stesso gioco per un numero abbastanza considerevole di decisioni cruciali, la natura del loro gioco, le risorse dei partecipanti e i rapporti di forza tra essi possono valere ai fini della previsione dei risultati tanto quanto la sostanza del problema e la sua possibile soluzione razionale. Nel gioco dell'attuazione, tuttavia, compaiono attori i cui quadri di riferimento non hanno nulla a che vedere con la contrattazione decisionale nazionale e il cui gioco è fortemente influenzato dalla struttura di potere e dai tipi di rapporto esistenti, sia nella burocrazia, sia nel sistema politico-amministrativo nel quale la decisione va attuata. Assai spesso succede che i due giochi si svolgono in maniera diversa, se non addirittura in totale contrapposizione. Può pertanto esistere un divario tra la razionalità di coloro che prendono decisioni e i risultati della loro attività, il che significa che la regolamentazione collettiva delle attività umane in un sistema complesso è sostanzialmente frustrante. Tale situazione viene riprodotta ed esemplificata al livello politico superiore in cui tutti i sistemi democratici moderni risentono di una generale separazione tra quella che può essere una coalizione elettorale ed il processo di governo. A seconda che si debba ottenere una

maggioranza elettorale o si debbano affrontare problemi di governo, occorre una serie del tutto diversa di alleanze. Questi problemi esistono anche negli Stati Uniti e nel Giappone, ma nei paesi europeo-occidentali essi si presentano con particolare acutezza a causa della frammentazione dei sistemi sociali, delle grandi difficoltà di comunicazione e delle barriere tra i diversi sottosistemi che tendono a chiudersi e a operare isolatamente.

Ad ogni modo, nell'Europa occidentale predominano due modelli differenti. Il primo, che ha conseguenze peggiori per la governabilità, è il modello burocratico associato a una mancanza di consenso. E' quello esemplificato specialmente da paesi come la Francia e l'Italia, dove una parte molto consistente dell'elettorato continua a votare per partiti estremi, sia di sinistra, sia, in misura minore, di destra, che non accettano i requisiti minimi del sistema democratico. In questi paesi il controllo sociale viene imposto ai cittadini grazie a un apparato statale estremamente isolato dalla popolazione. Le regolamentazioni politico-amministrative agiscono secondo un circolo vizioso di fondo: il potere burocratico, separato dalla retorica politica e dalle esigenze dei cittadini, incoraggia in essi l'estraniamento e l'irresponsabilità, le quali formano il contesto indispensabile al progressivo venir meno del consenso. La mancanza di consenso rende a sua volta indispensabile il ricorso al potere burocratico, non potendosi correre il rischio di impegnare cittadini che non accettano le regole minime del gioco. In genere, quando il controllo sociale sia stato tradizionalmente realizzato per mezzo d'una forte pressione burocratica, il consenso democratico non si è sviluppato pienamente e c'è la possibilità endemica di sfaldamenti consensuali. Tutti i paesi europei mantengono alcuni di questi meccanismi di controllo tradizionali.

Per contro, un modello alternativo è esemplificato dai paesi dell'Europa nord-occidentale, nei quali si è raggiunto abbastanza presto e si è costantemente rafforzato un ampio consenso, impedendo così alla burocrazia statale di dominare in modo troppo esclusivo. La Svezia, con il suo solido sistema decisionale locale, con il suo sistema di contrattazione fondata sul consenso dipendenti-dirigenti e con i suoi meccanismi di tutela antiburocratica (basati sul ricordo all'*ombudsman*), costituisce l'esempio migliore di questo modello.

Cionondimeno, anche in questi paesi, e perfino in Svezia, esiste una generale tendenza all'estraniamento, all'irresponsabilità e alla dissoluzione del consenso. Col tempo, il ritmo della contrattazione collettiva si è fatto sempre più monotono, cioè sempre più burocratico, e tra i lavora-

tori, se non tra i cittadini in genere, si è sviluppata la tendenza a sentirsi estraniati come quelli dell'Europa rivoluzionaria. In Danimarca, Olanda e Gran Bretagna, il consenso sociale democratico va affievolendosi, mentre i rapporti tra i gruppi sono diventati così complessi ed incerti che i cittadini sono sempre più frustrati. La politica diventa un che di separato dai sentimenti dei cittadini e persino dalla realtà. Tendono quindi a crearsi dei circoli viziosi che portano questi paesi quanto mai più vicino a quelli dell'Europa continentale. A tutto ciò non si è sottratta neppure la Svezia, almeno nel campo dei rapporti di lavoro⁴.

1.3. *La dimensione europea*

Tutti questi problemi vengono certamente moltiplicati dalla nuova dimensione delle questioni internazionali, la quale ha fatto dello stato nazionale europeo un'entità alquanto obsoleta. Si potrebbe ovviamente immaginare un sistema federale europeo, basato su strutture decisionali locali e regionali fortemente decentrate e quindi in grado di ridurre il sovraccarico al vertice, di limitare il carattere burocratico dei processi di intermediazione e di contenere l'estraniamento dei cittadini. Ma gli sforzi di unificazione fin qui fatti hanno avuto la tendenza a rafforzare gli apparati burocratici nazionali, come se questi centri nevralgici tradizionali degli affari europei non potessero far altro che rinvigorire. Così, l'Europa occidentale si trova davanti a uno dei dilemmi più assurdi. I suoi problemi hanno carattere sempre più europeo, mentre la sua possibilità di affrontarli risiede in strumenti istituzionali di carattere burocratico e nazionale, che sono sempre più inadeguati, ma che, nello stesso tempo, tendono a rafforzare la loro influenza sul sistema.

Nell'Europa occidentale, inoltre, è stata utilizzata nelle questioni nazionali e internazionali la personificazione del potere per superare gli scogli burocratici e incoraggiare l'identificazione dei cittadini quando la partecipazione non poteva essere efficace. I risultati di quest'uso sono, però, sempre deludenti. I leader diventano prigionieri della propria immagine e sono troppo vulnerabili per agire. Diventano personaggi da *public relations*, creando così un vuoto di credibilità ed estendendo l'incomprensione tra i cittadini e il loro sistema decisionale.

Non si deve, tuttavia, esagerare la generale tendenza all'irresponsabilità e all'impotenza nei singoli stati europei e nell'Europa nel suo insieme. I problemi sono minacciosi, la capacità di affrontarli sembra essersi ridotta, ma ci sono ancora molte zone nelle quali, a confronto con

quelli dei passati governi, con quelli di altre zone del "Trilatero" e con quelli del resto del mondo, i risultati del governo sono soddisfacenti. Quelle europee sono ancora società ad alto livello di civiltà, i cui cittadini sono ben difesi e in cui gli agi e le possibilità di divertimento sono stati, non solo mantenuti, ma anche estesi ad un grandissimo numero di persone. L'Europa, inoltre, subisce il disordine sociale e il crimine in misura minore degli Stati Uniti.

Nondimeno, sono sempre di più le zone nelle quali si è drasticamente indebolita la capacità dei governi di agire e di rispondere alla sfida posta dalle richieste dei cittadini. L'istruzione secondaria e le università, nonché, spesso, le amministrazioni delle metropoli, l'utilizzazione dei suoli e il rinnovamento urbano sono in crisi. In molti paesi, questo indebolimento di capacità è l'aspetto che comincia a prevalere nella contrattazione tra i gruppi, nella ridistribuzione del reddito e nel trattamento dell'inflazione.

2. Cause sociali, economiche e culturali

Per meglio comprendere questi tratti generali dei sistemi socio-politici dell'Europa occidentale e poter suggerire degli orientamenti generali per l'analisi del cambiamento possibile, dovremmo per prima cosa cercare di puntualizzare le cause sociali, economiche e culturali degli attuali momenti di crisi. Cause ed effetti sono, però, sostanzialmente interdipendenti, ed è impossibile districarli. Cercheremo, pertanto, di mettere a fuoco, una dopo l'altra, alcune delle principali problematiche che possono servire a una migliore comprensione della situazione attuale.

Cercheremo, anzitutto, di valutare il contesto socio-economico generale, che può essere caratterizzato, sul piano sociologico, dall'esplosione dell'interazione sociale e, sul piano economico, dall'effetto sconvolgente della crescita continua. Cercheremo poi di analizzare il collasso generale delle istituzioni tradizionali, che può ritenersi il retroterra immediato della crisi. Ci sposteremo quindi sul problema delle istituzioni culturali, concentrando soprattutto l'attenzione sugli intellettuali, sull'istruzione e sui mezzi di comunicazione. Concluderemo, infine, riesaminando un ultimo problema congiunturale che ha avuto un effetto di accelerazione: il problema dell'inflazione.

2.1. *L'aumento dell'interazione sociale*

In ogni paese sviluppato l'uomo è diventato un animale molto più sociale che in passato. Si è avuto un esplodere di interazione umana e, correlativamente, c'è stato un aumento enorme della pressione sociale. La trama sociale della vita umana è diventata e diviene sempre più complessa, e la sua organizzazione più difficile. La dispersione, la frammentazione e l'ordine elementare sono stati sostituiti dalla concentrazione, dall'interdipendenza e da una strutturazione complessa. I sistemi organizzati sono diventati estremamente più complessi e, in un sistema sociale molto più composito e intricato, tendono a prevalere sulle forme più semplici del passato. L'organizzazione della compagine sociale, a causa della fondamentale importanza della sua complessità odierna, riveste un significato cruciale, che suscita il problema del controllo sociale sull'individuo.

L'Europa, avendo un lungo passato di controllo sociale tradizionalmente imposto sull'individuo da autorità collettive, in particolare lo stato, e istituzioni religiose gerarchiche, si trova in una situazione del tutto particolare. Vero è che tali autorità e istituzioni nel corso dei secoli che ci separano dall'assolutismo sono state liberalizzate; pur tuttavia, persiste ancora una forte connessione tra controllo sociale e valori gerarchici, il che implica la tendenza al riapparire di una contraddizione di fondo. I cittadini avanzano pretese inconciliabili. Sollecitando un'azione più decisa per risolvere i problemi che devono affrontare, essi esigono maggiore controllo sociale. Nello stesso tempo, però, respingono ogni tipo di controllo sociale che sia associato con i valori gerarchici che hanno appreso a scartare e rigettare. Il problema è, se si vuole, universale, però è più esasperante in Europa, dove la disciplina sociale non è oggetto di culto come lo è ancora in Giappone e dove non si sono sviluppate forme più indirette di controllo sociale come nel Nord America.

I paesi europei hanno, quindi, da sormontare problemi più difficili per oltrepassare un certo livello di complessità nei loro sistemi politico-amministrativi, sociali ed anche economici. Ci sono differenze in ogni paese, avendo ciascuno conservato un sistema collettivo specifico di controllo sociale. Ma ognuno di questi sistemi appare ormai incapace di risolvere i problemi del momento. E ciò vale tanto per la Gran Bretagna, ritenuta da sempre maestra dell'arte di governo, quanto per l'Italia, che ha potuto essere un esempio di "non-governo" stabile. Anche la Francia possiede un apparato centrale sempre meno adeguato alla direzione dei

sistemi complessi moderni e diventa quindi più vulnerabile. La Germania in una certa misura trae vantaggi dal profondo trauma del nazismo, da cui è derivato necessariamente un più sostanziale cambiamento nell'organizzazione della compagine sociale; cionondimeno essa soggiace allo stesso genere di tensioni.

2.2. *L'impatto della crescita economica*

L'impatto della crescita economica può meglio comprendersi considerando queste tensioni di fondo. Negli anni 1950 e all'inizio degli anni 1960, si credeva che il grande problema delle nazioni europee fosse la realizzazione della crescita economica. Sarebbe bastato che il loro *pnl* potesse crescere per un periodo abbastanza lungo che sarebbe gradualmente scomparsa la maggior parte delle loro difficoltà di entità politiche disunite e non consensuali. Questo convincimento veniva accolto in modo così schiacciante che per lungo tempo la linea ufficiale dei partiti comunisti consisteva nel negare la realtà del progresso materiale della classe operaia e nel sostenere che lo sviluppo capitalistico aveva causato un calo, non solo relativo, ma anche assoluto, del reddito dei lavoratori. Tuttavia, non si poté alla fine non riconoscere certe realtà: vale a dire, gli enormi miglioramenti goduti nel trascorso ventennio da tutti i gruppi sociali e dai lavoratori in particolare. Ma le conseguenze di tutto ciò sarebbero state l'opposto di quanto ci si era aspettato. Anziché acquietare le tensioni, il progresso materiale sembra averle esasperate.

Tre sembrano esseri i fattori che occorre considerare per spiegare il paradosso. In primo luogo, è naturale che il cambiamento provochi delle crescenti aspettative che non possono essere soddisfatte dai suoi risultati necessariamente limitati. Una volta constatato che le cose possono cambiare, la gente non può più accettare con facilità quegli aspetti di base della propria condizione che una volta si davano per scontati. L'Europa è stata particolarmente vulnerabile perché il suo *boom* economico senza precedenti era seguito a un lungo periodo di stagnazione con sentimenti repressi di frustrazione. Inoltre, i suoi cittadini sono stati più complicati in politica e particolarmente soggetti ai paragoni tra categoria e categoria mossi dall'invidia.

Un secondo fattore da prendere in esame è il ruolo particolare svolto dall'ideologia radicale nella politica della classe operaia europea. A un livello elementare, le ideologie rivoluzionarie e non consensuali dei partiti e sindacati operai dell'Europa erano connesse al ritardo economico e

culturale che non consentiva ai lavoratori un'equa partecipazione ai vantaggi della società. Ma l'ideologia è soltanto in parte una conseguenza della frustrazione; essa è anche uno strumento di azione. E nel contesto europeo, essa rimane il mezzo più efficace disponibile ai fini della mobilitazione. Quando l'ideologia viene meno, viene pure meno la possibilità dei sindacati di ottenere dei risultati. Inoltre, i processi di contrattazione collettiva ordinata, anche quando danno dei risultati, tendono a diventare così complessi e burocratici da produrre disaffezione. La massa lavoratrice non si riconosce in un tale processo burocratico e tende a "sbandare", il che vuol dire che più i sindacati e partiti operai accettano procedure regolari, più s'indebolisce la loro capacità di mobilitare i propri seguaci e fare veramente pressione sul sistema. Sono quindi costretti a riscoprire l'estremismo. Ciò vale di più per i paesi latini, che non hanno mai raggiunto un sistema di contrattazione soddisfacente, ma anche nell'Europa nord-occidentale la spinta estremista è stata molto forte. In genere, anche se i lavoratori si sono integrati meglio nel sistema sociale complessivo, rimangono tuttavia fundamentalmente frustrati e delusi per le forme di contrattazione che non consentono loro molta partecipazione. E' necessaria, pertanto, un'ideologia radicale che li metta in grado di impegnarsi nel gioco sociale. Questa situazione si fa particolarmente sentire in molti paesi dove i gruppi di classe operaia non hanno beneficiato del benessere nella misura in cui avrebbero dovuto o potuto. Invece, i paesi dove il progresso dei salariati è stato rispetto agli altri maggiore e più costante, ad esempio la Germania, sono anche quelli la cui resistenza all'inflazione e alla deriva ideologica è più forte.

Un terzo fattore è forse ancora più essenziale. E' la conseguenza più disgregante del cambiamento accelerato. E' abbastanza vero che il cambiamento spesso arreca risultati materiali maggiori e che la gente, quantunque abbia potuto per lungo tempo negare i propri miglioramenti, ha saputo alla fine riconoscerli e apprezzarli. Però il cambiamento accelerato presenta un costo in termini di disgregazione che è enorme. Esso implica che molte branche e imprese s'indeboliscono e addirittura scompaiono, mentre altre attraversano una crescita eccezionale. C'è gente costretta alla mobilità, sia geografica che occupazionale, dei cui costi psicologici ci si può rendere conto. E' ovvio che, avendo dovuto affrontare una nuova forma di incertezza, paragoni più spesso le proprie sorti con quelle di altri gruppi. Le tensioni sono, quindi, destinate a crescere.

Questi processi hanno, inoltre, esercitato un influsso diretto e profondo sui tipi di controllo sociale operanti nella comunità. Ed è in ciò che l'Europa è stata molto più vulnerabile rispetto, sia agli Stati Uniti,

sia al Giappone. In una società nella quale il controllo sociale si è tradizionalmente basato sulla frammentazione, sulla stratificazione e sulle barriere sociali alla comunicazione, l'effetto dirompente del cambiamento, tendente ad abbattere queste barriere, costringendo la gente a comunicare, fa sì che sia sempre più difficile governare. Nel Nord America, che nell'insieme è sempre stato una società molto più aperta, il problema non si è mai presentato in modo così grave; né possiede la stessa ampiezza in Giappone, il quale, pur subendo un cambiamento economico perfino maggiore, è stato in grado finora di conservare le sue forme di controllo sociale.

Tra le assai differenti nazioni europee persistono grandi diversità di direzione. L'Italia e, in una certa misura, la Francia, avendo conservato una struttura sociale più gerarchica, sono state sconvolte in modo meno immediato⁵. In tutto il mondo gli individui hanno perduto gran parte dei loro quadri di riferimento e non hanno trovato dei surrogati nei loro rapporti con la collettività. Per i giovani c'è stato ovunque un aumento di anomia; i gruppi sono più labili ed il controllo sociale è molto più debole. Nel tempo stesso, l'effetto diretto delle disgregazioni economiche e geografiche esige un trattamento adeguato; richiede l'imposizione di autocontrolli collettivi, il cui sorgere è impedito da queste disgregazioni stesse⁶.

La soluzione non è certo un'economia di non-crescita, come la Gran Bretagna ha chiaramente dimostrato. Nessun paese può tagliarsi fuori dal cambiamento generale. La società britannica poté subire una disgregazione minore della altre società del Continente, però è adesso vittima del suo mediocre rendimento economico. Il popolo britannico continua forse ad avere meno tensioni individuali rispetto a quelli del Continente, però il morale collettivo sta cominciando ad abbassarsi. Le pressioni dell'egualitarismo e della partecipazione di massa sono cresciute come altrove ed il divario tra le promesse e le aspettative s'è ampliato anche più, portando a conflitti reiterati e frustranti tra la burocrazia e diversi settori del grande pubblico, a risultati governativi sempre più scadenti e a un diffuso senso di estraniamento politica.

2.3. Il crollo delle istituzioni tradizionali

La contraddizione riguardante il controllo sociale è stata allargata dal disfacimento della struttura di autorità tradizionale su cui poggiavano i processi di controllo sociale. Il crollo è in parte dovuto all'effetto di-

rompente del cambiamento, ma può anche essere considerato come la conseguenza logica di un'evoluzione generale del rapporto dell'individuo con la società.

In tutto l'Occidente la libertà di scelta dell'individuo è aumentata straordinariamente. Con lo sgretolarsi delle vecchie barriere ogni cosa appare possibile. I propri lavori, i propri amici, i propri compagni, si possono non solo scegliere senza essere forzati dalle convenzioni d'un tempo, ma questi rapporti possono anche essere interrotti più facilmente. La gente, la cui gamma di opportunità è più estesa e la cui libertà di cambiamento è maggiore, può essere molto più esigente e non può accettare di essere vincolata da relazioni che durino tutta una vita. Naturalmente ciò vale molto di più per i giovani. Questo quadro si è ulteriormente rafforzato con lo sviluppo della libertà sessuale e con la messa in discussione del posto della donna nella società. In tale contesto non si poteva non porre in discussione l'autorità tradizionale, la quale non solo si scontrava con la nuova eccezionale ondata di affermazione dell'individuo, ma veniva perdendo quella capacità di controllo sulla gente priva di alternative che aveva mantenuto per un periodo di tempo troppo lungo.

Gli ultimi anni sessanta hanno costituito una svolta importante. Il cambiamento basilare si manifestò in tutta la sua drammatica ampiezza nel subbuglio politico del periodo che impose una specie di prova di forza morale a una certa forma di autorità tradizionale. Il suo senso fu frainteso giacché sembrò che la rivolta mirasse ad obiettivi politici. Appare ora che la posta in gioco era, molto più che quella politica, l'autorità morale: più che le istituzioni politiche ed anche economiche, le chiese, le scuole e le organizzazioni culturali.

Nel breve arco di alcuni anni, le chiese sembrano essere state le istituzioni più profondamente sconvolte. In gran parte dell'Europa, si è verificata una rapida e fondamentale modificazione che le ha private della loro autorità politica, e persino morale, sui propri greggi e all'interno della società in genere. La chiesa cattolica è stata la più duramente colpita poiché era rimasta la più autoritaria. Tuttavia, come si rileva dai sondaggi d'opinione, i sentimenti e i bisogni religiosi permangono. Essi sono stati addirittura riattivati dalle inquietudini del nostro tempo, così che le chiese alla fine saranno in grado di riconquistare parte del terreno perduto. Per riuscirci, dovranno aprirsi ed abbandonare quanto rimane dei loro principi tradizionali.

Ciò può essersi già realizzato dal momento che lo stampo autoritario sta scomparendo. La crisi è molto più palese all'interno della gerarchia

che non tra i laici. I preti continuano a lasciare le chiese a un ritmo crescente; non possono essere sostituiti, e quanti rimangono non accettano più con l'obbedienza d'un tempo l'autorità burocratica dei superiori e le coercizioni del dogma. Sono in condizione di esigere un trattamento di gran lunga migliore, e l'ottengono. Per contro, si sentono meno capaci di esercitare l'autorità morale tradizionale di cui disponevano sui laici. Sarebbe esagerato ritenere che il sistema secolare costitutivo della chiesa, fondato sui doveri morali e sulla guida spirituale, sia andato in frantumi; esso è tuttora attivo, solo che nell'ultimo decennio è mutato di più che negli ultimi due secoli. Il nuovo fermento che si è sviluppato intorno a questo cambiamento può essere analizzato come prova di vitalità. E' possibile che emergano nuove razionalizzazioni attorno a cui il sistema si stabilizzi. Ma appare abbastanza evidente fin d'ora che il modello tradizionale, che per così lungo tempo aveva costituito una delle principali roccaforti ideologiche delle strutture societarie europee, si è disintegrato. Ciò rappresenta indubbiamente un importante cambiamento per le società europee. Tale modello forniva una costante fondamentale dell'ordine sociale e veniva in ultima analisi utilizzato per rafforzare il controllo sociale, anche nei cosiddetti paesi laici, come la Francia, dove si riteneva che la chiesa cattolica avesse soltanto un'influenza secondaria. Il mutamento alla base dei valori avrà un influsso molto esteso, e neppure gli ambienti non religiosi, che nonostante la loro opposizione ai principi cattolici avevano mantenuto analoghi modelli di controllo sociale, riusciranno ad opporsi al cambiamento, per quanto a prima vista sembrino meno direttamente toccati.

L'istruzione in quanto istituzione morale si trova davanti allo stesso problema e costituisce forse il principale esempio di questa analogia tra tradizioni opposte. Quali che fossero le influenze filosofiche esercitate su di essa in determinati paesi, l'istruzione incontra gravi difficoltà in tutta l'Europa occidentale. Essa ha perduto l'autorità che possedeva una volta. Gli insegnanti non riescono più a credere nella loro "sacra" missione e gli studenti non accettano la loro autorità con la medesima facilità d'un tempo. Così come avviene per la logica religiosa dell'ordine sociale, l'autorità scolastica non resiste più. Il sapere è ampiamente diffuso. Gli insegnanti hanno perso il loro prestigio all'interno della società e sono scomparsi i rigidi rapporti gerarchici che ne facevano delle figure assai influenti tra gli studenti. Ciò che permette al sistema di andare avanti è la routine, e se esso continuerà ancora ad operare è puramente per la necessità e per l'importanza delle sue funzioni. Il malessere è profondo. La struttura dogmatica si disintegra; nessu-

no sa come intervenire senza una struttura, nè sembrano emergere forme nuove. Siamo ancora nella fase di destrutturazione in cui le sole risposte costruttive al malessere sembrano ancora consistere in generose utopie.

Forse l'istruzione superiore, segnata da uno sconvolgimento più spettacolare, è stata in parte rivitalizzata, tuttavia sono ancora molti i paesi e i settori dove perdura una situazione di caos. Le università europee non offrono alcun tipo di leadership istituzionale. Non rappresentano delle vere istituzioni per i propri studenti. Sono pochissimi gli insegnanti in grado di proporre modelli d'impegno, positivi e non-ideologici, sui valori che possano essere accolti dagli studenti. Di conseguenza, il potenziale delle università non può essere utilizzato come stimolo al cambiamento nella società e le energie giovanili vengono facilmente deviate verso lotte senza senso e negative.

Anche altre istituzioni, seppure in modo meno grave, sono sconvolte dal crollo dell'autorità morale. Tra queste, l'esercito, almeno nei suoi ruoli di scuola di formazione alle tecniche d'organizzazione, nonché di simbolo e incarnazione dei valori patriottici, ha perduto la sua forza d'attrazione morale e psicologica. E' sempre più possibile affidare i compiti di difesa ad eserciti professionali. La loro fedeltà può essere fuori discussione, però l'esercito di coscrizione come scuola per il cittadino e come modello di autorità è in declino. Esso ha perduto ogni significato finale ed è assolutamente tagliato fuori dal corso dei rapporti umani. Scompare, così, un altro pilastro dell'edificio morale delle società occidentali.

A confronto, il problema dell'autorità nelle organizzazioni economiche, considerate da sempre i più difficili campi di battaglia della società industriale, appare — cosa abbastanza curiosa — meno esplosivo. Le difficoltà non hanno certo mancato di ripresentarsi durante il terremoto degli ultimi anni sessanta, tuttavia le sanzioni economiche e l'evidenza dei risultati danno ai partecipanti sufficienti ragioni per impegnarsi nello sforzo collettivo. Nondimeno, le imprese europee sono, nell'insieme, più deboli in quanto istituzioni delle corrispondenti americane o giapponesi. Difettano di consenso, sia per quanto riguarda il sistema di autorità, sia per quanto riguarda il sistema di allocazione ottimale delle risorse e difettano pure d'una sufficiente capacità d'intesa sulle regole del gioco nelle situazioni conflittuali.

I problemi si presentano più difficili quando il sistema sociale abbia conservato qualcuno dei tratti rigidi di una precedente società di classe e quando esiste il convincimento che l'autorità venga imposta dall'alto.

La situazione è considerevolmente più precaria in Italia e in una certa misura anche in Francia che non in Scandinavia e in Germania, dove la disciplina è stata per lungo tempo interiorizzata⁷. Nondimeno, il problema in Europa rimane più acuto che negli Stati Uniti, dove la gente ha gradualmente appreso forme più moderne di controllo sociale, o in Giappone, dove le vecchie forme di controllo sociale permangono riadeguandosi in maniera molto dinamica alle esigenze del momento.

Da questa debolezza istituzionale sono scaturite due importanti serie di conseguenze. In primo luogo, l'integrazione della classe lavoratrice nel gioco sociale non è che parziale, specie nei paesi latini e in Francia. In secondo luogo, il peso esercitato dai ceti medi dell'organizzazione — medi dirigenti e capi intermedi — costituisce una forza conservatrice, in definitiva paralizzante.

La mancanza d'integrazione della classe operaia non solo impedisce la contrattazione e l'intesa dirette, il che rende più vulnerabili le imprese europee, ma è pure all'origine della generale riluttanza dei giovani ad accettare i lavori manuali generici, umilianti e sottoretribuiti. Gli imprenditori europei hanno trovato una facile soluzione al problema della forza lavoro nel ricorso agli operai immigrati dal Sud Europa e dal Nord Africa. Tuttavia, questa politica, che per un certo periodo di tempo ha avuto un grande successo e che ha alimentato lo sviluppo industriale dell'Europa occidentale negli anni del suo *boom*, ha comportato nuovi e difficili problemi nella vita comunitaria delle città europeo-occidentali. Da quando i lavoratori immigrati hanno cominciato a porre in discussione il loro posto e la loro gamma di possibilità nel sistema sociale ed economico, si è gradualmente sviluppato un nuovo fattore di instabilità.

Gli sforzi di promuovere le occupazioni operaie e di migliorare il lavoro salariato integrandolo nelle linee generali dello sviluppo industriale sono falliti per il peso della gerarchia. E le categorie gerarchiche intermedie hanno rallentato la modernizzazione del tessuto istituzionale delle organizzazioni economiche. I loro atteggiamenti contribuiscono inoltre a mantenere in queste organizzazioni europee quella rigidità di controllo sociale che impedisce la modernizzazione e la crescita.

Invero, se le imprese in Europa appaiono più sane delle chiese e delle scuole, ciò si spiega anche col fatto che continuano a basarsi di più sul vecchio modello di controllo sociale. Si può supporre che le organizzazioni economiche dovranno comportarsi come le altre, il che probabilmente significa disgregazione. Le differenze tra i paesi permangono no-

tevoli. La Svezia ad esempio è in anticipo nell'elaborazione d'un nuovo modello, mentre l'Italia si trova in una fase di parziale disgregazione.

2.4. Lo sconvolgimento del mondo intellettuale

Un'altra causa fondamentale di disgregazione delle società occidentali scaturisce dal mondo intellettuale. Daniel Bell ha giustamente sottolineato l'importanza basilare della cultura nell'avvento della società post-industriale. Il sapere tende a diventare la risorsa principale dell'umanità. Gli intellettuali in quanto gruppo sociale vengono sospinti all'avanguardia delle lotte socio-politiche ed i rapporti del mondo intellettuale con la società mutano radicalmente. Però, né Daniel Bell, né alcun altro futurologo, ha previsto l'importanza e l'asprezza d'un tale processo di cambiamento. Non v'è motivo di credere che la rivoluzione culturale contemporanea sarà più pacifica delle rivoluzioni industriali del passato.

Sembra che stiamo, di fatto, attraversando una crisi culturale la quale, nella misura in cui la nostra incapacità di elaborare meccanismi decisionali adeguati — l'ingovernabilità delle nostre società — costituisce un fallimento culturale, può rivelarsi la più grande minaccia contro le società occidentali. Sotto questo aspetto, l'Europa è la più agitata e vulnerabile delle regioni della Trilaterale, soprattutto perché la forza e la centralità della sua tradizione intellettuale rendono più difficile l'elaborazione di nuovi modelli.

Il primo elemento della crisi è il problema del grande numero. L'avvento della società trans-industriale implica un enorme aumento del numero di intellettuali, aspiranti intellettuali e para-intellettuali. Non solo si sviluppano le precedenti professioni intellettuali, ma ne appaiono di nuove, e molte occupazioni non-intellettuali diventano professionali. Però, più sono gli intellettuali, minore è il prestigio di ognuno. E qui ancora una volta perveniamo al paradosso: più una professione diventa centrale, minori sono l'influenza ed il prestigio dell'individuo medio che l'esercita. Non sorgerebbe alcun problema se il processo di socializzazione e di istruzione fosse adeguato alle nuove situazioni sociali. Ma la gente continua ad essere educata secondo l'ethos aristocratico tradizionale dei ruoli prestigiosi del passato. Essa è, così, preparata a prospettarsi un modello di attività e rapporti con il mondo esterno del tutto diverso dalla realtà. Inoltre gli effetti cumulativi degli sforzi individuali volti a migliorare e modernizzare i ruoli tendono piuttosto a svilirli e a renderli monotoni.

Si sviluppa, quindi, una nuova stratificazione tra le persone che possono svolgere realmente una funzione di primo piano e quelle che invece sono costrette ad accettare uno status più modesto. Ma questa stratificazione costituisce, a sua volta, un fattore del malessere, poiché in molti paesi, specie in Francia e Gran Bretagna, i privilegiati acquisiscono e mantengono le loro posizioni grazie a prassi monopolistiche restrittive.

Un altro fattore di malcontento deriva dall'importanza della tradizione aristocratica nella sfera culturale europeo-occidentale. Secondo questa tradizione, gli intellettuali sono figure romantiche che acquistano naturalmente una posizione di rilievo grazie a una sorta di esaltazione aristocratica. Questo atteggiamento è ancora attivissimo e dominante a livello subconscio. Eppure, gli intellettuali in quanto agenti di cambiamento e guide morali in un'epoca di rapidi mutamenti dovrebbero essere, ed effettivamente sono, all'avanguardia della lotta contro la tradizione aristocratica. Così, non solo essi operano per la distruzione dei privilegi che inconsciamente bramano, ma molti subiscono una crisi morale, una cui facile soluzione è spesso data da una presa di posizione radicale.

Lo sconvolgimento interno ai ruoli intellettuali tradizionali, che per i loro nuovi occupanti non si rivelano in grado di soddisfare le aspettative che avevano stimolato il proprio impegno personale, è aumentato, se non si è moltiplicato, a causa dell'esistenza di un fortissimo spostamento all'interno del mondo intellettuale stesso. Mentre una lunga tradizione ha conferito agli interessi umanistici una posizione d'onore, l'orientamento odierno favorisce le nuove professioni intellettuali suscettibili d'una maggiore utilizzazione pratica. Più la società post-industriale si intellettualizza, più essa tende a sostituire le discipline intellettuali tradizionali orientate dal valore a favore di quelle orientate dall'azione, cioè a favore di quelle discipline in grado di svolgere un ruolo diretto nel processo politico.

Ciò non vuol dire, però, che gli intellettuali orientati dal valore scompaiano o si decidino. Essi trovano sbocchi nuovi e in rapido sviluppo nei settori delle comunicazioni. Ma un tale nuovo orientamento può rivelarsi moralmente gravoso, potendo essere ritenuto un po' degradante. In ogni caso, l'opposizione tra le due culture, descritta da C.P. Snow, si è modificata di molto. Si è trasformata in una battaglia tra le persone che si comportano da spettatori, anche se è un tipo di protesta, e quelle che contribuiscono al processo decisionale. Così, la crisi di fondo dell'ambiente intellettuale è una crisi d'identità in un mondo in rapido cambiamento, dove sono stati posti seriamente in discussione i meccanismi essenziali di regolazione.

Naturalmente, intervengono anche molti altri fattori. Il mondo della cultura può considerarsi come una cassa di risonanza per le altre forme di malessere delle società occidentali. Ma va sottolineato che questa cassa di risonanza svolge un proprio ruolo autonomo importantissimo; anzitutto perché amplifica le insicurezze e le gravi inquietudini che va esprimendo e, in secondo luogo, perché proietta sull'intera società le crisi d'identità che le sue componenti vanno vivendo.

Nonostante le molte differenze tra i paesi, si può chiaramente riconoscere nel mondo artistico e in quello letterario una tendenza generale verso un atteggiamento di protesta e persino di rivolta, che ha decisamente plasmato il contesto culturale in cui si muovono le generazioni più giovani.

L'importanza di una tale tendenza non va sottovalutata. E' abbastanza vero che si può, correttamente, non dare peso al suo influsso politico immediato e riconoscere la superficialità dei suoi aspetti di moda, però non vi si possono non cogliere un significato e un'influenza a un livello più profondo. Essa è espressione d'un essenziale indebolimento della capacità di determinazione, di guida e di governo dell'Europa occidentale. Soprattutto, è all'origine d'una profonda scissione tra i gruppi dirigenti e i giovani d'ingegno.

Anche se non tocca il grande pubblico, incline a reagire contro il pessimismo intellettuale, l'atteggiamento complessivo delle società occidentali è permeato da una generale tendenza culturale. I valori europeo-occidentali non vengono ringiovaniti in modo persuasivo. Dalla "deriva" culturale odierna non emerge alcun modello di civiltà, nessuna richiesta di riforma e di esplorazione di nuove vie. Il ritualismo e l'auto-commiserazione costituiscono ancora la corrente di fondo che scorre sotto l'arrogante critica radicale che prevale in superficie. Le vaghe utopie non controbilanciano di certo il più forte nichilismo apocalittico che compone la trama della nostra cultura d'avanguardia. D'altro canto, non c'è dialogo possibile tra l'*élite* dominante e la nuova generazione. La frammentazione e la stratificazione, che soffocavano la società classista tradizionale, sembrano perpetuarsi attraverso nuove sfaldature culturali. Potrebbero essere già all'opera altri meccanismi di regolazione che noi non riusciamo ancora a distinguere. E' ben possibile che a questa lunga fase di letargo segua una nuova fioritura. Ma non possiamo non guardare al fatto che stiamo attraversando il momento più vulnerabile del ciclo di cambiamento, o, per meglio esprimersi, del processo di transizione alla società post-industriale.

2.5. *I mezzi di comunicazione di massa*

La vulnerabilità del mondo culturale e la sua importanza per l'insieme della società sono amplificate per la funzione ch'esso ricopre in due sottosistemi basilari delle società moderne: istruzione e mezzi di comunicazione.

Nel campo dell'istruzione si esemplificano alcune delle contraddizioni di fondo del mondo della cultura. Il prestigio degli insegnanti è diminuito con l'enorme aumento del loro numero, mentre le loro aspettative sono ancora grandemente influenzate dall'atmosfera liberale tradizionale della loro occupazione. Ed ancor più direttamente di altri intellettuali, si vengono a trovare faccia a faccia con la rivoluzione nei rapporti umani che sconvolge il loro modo tradizionale di controllo sociale. Allo stesso tempo nella sua deriva culturale la società ha perduto la stimolante guida morale di cui ha bisogno. Conseguentemente, la trasmissione delle norme sociali, politiche e culturali è stata profondamente sconvolta, il che ha avuto un effetto di retroazione nella società nel suo insieme. I risultati della ricerca mostrano già la portata della disgregazione e del disorientamento intellettuali che prevalgono in molti settori della popolazione. In verità, ciò non incide sul comportamento di massa, ma la gente non può più fare assegnamento su una razionalizzazione logica del proprio contesto ed avverte di non riuscire a trovare il modo di rapportarsi alla società. La rivolta anomica, l'allontanamento dalla società e l'alienazione, a causa di questo vuoto culturale, si sono indubbiamente sviluppati in maniera rischiosa.

- I mezzi di comunicazione non si trovano in una situazione di crisi altrettanto grave come quella dell'istruzione. Tuttavia, sono stati trasformati dall'esplosione ed espandersi delle comunicazioni e dal nuovo ruolo svolto dagli intellettuali orientati dal valore. La loro influenza sulla politica e sulla governabilità è molto più diretta di quella dell'istruzione; essi svolgono una funzione estremamente determinante nell'attuale corso delle società occidentali. Nella misura in cui contribuiscono all'abbattimento delle vecchie barriere di comunicazione, costituiscono una causa assai importante di disintegrazione delle vecchie forme di controllo sociale. Sotto questo riguardo, un ruolo particolarmente rilevante è stato quello della televisione, che ha reso impossibile il mantenimento della frammentazione e gerarchia culturali necessarie al rafforzamento delle forme tradizionali di controllo sociale. Il suo influsso è stato più recente ed ha incontrato maggiori ostacoli che non negli Stati Uniti o nel Giappone, a causa della molto maggiore resistenza delle società

frammentate e stratificate d'Europa. Il suo uso è ancor più differenziato a seconda delle categorie o classi sociali. Nondimeno, la sua forza d'attrazione è tale d'aver provocato un completo mutamento della vita pubblica e sociale e d'aver anche aiutato indirettamente la stampa a ristrutturarsi. L'impatto principale di questi cambiamenti risiede senz'altro nella "visibilità". Il solo evento reale è quello riferito e visto. Così, i giornalisti hanno la funzione decisiva di custodi di una delle dimensioni fondamentali della vita pubblica.

I *media* sono, così, diventati una forza autonoma. Non è una novità parlare di Quarto Stato. Ma stiamo assistendo a un mutamento decisivo nel momento in cui la professione tende ad autoregolarsi in modo da resistere alla pressione degli interessi finanziari o governativi. La televisione, che in molti paesi è fortemente condizionata dal controllo governativo, opera molto meno liberamente dei giornali; l'autoregolazione è, comunque, in aumento dappertutto. In ciò si può vedere uno straordinario progresso. Allo stesso tempo, però, questi meccanismi di autoregolazione dei mezzi di comunicazione sono inclini a una forte distorsione. Avendo la possibilità di creare avvenimenti, i giornalisti esercitano un influsso strutturante sulla vita pubblica e sociale. E se nel sollevare i fatti la loro logica di fondo è quella di raggiungere il pubblico più vasto possibile, tenderanno a influire sull'interazione sociale in modo tale che le personalità di rilievo debbano agire in funzione del suddetto pubblico assai più che in funzione dei risultati reali. Ne derivano molte conseguenze.

In primo luogo, i mezzi di comunicazione diventano un'immensa cassa di risonanza delle difficoltà e tensioni sociali. I movimenti e le mode assumono proporzioni più ampie. E' molto più difficile sottrarsi al vortice degli eventi da *public relations* e puntualizzare problemi più essenziali. In secondo luogo, i *media* sottraggono ai governi e, in una certa misura anche alle altre autorità incaricate, il tempo, la tolleranza e la fiducia che consentono di innovare ed sperimentare responsabilmente.

In terzo luogo, la pressione dei mezzi di comunicazione rende estremamente difficile la soluzione d'un dilemma fondamentale dei sistemi complessi moderni, che è stato evidenziato e definito come "effetto controintuitivo"⁸. I sistemi funzionano in modo tale che assai spesso il risultato generale dell'azione individuale va in senso contrario alla volontà degli attori e alla generica intuizione che se ne può avere a priori. E' essenziale, quindi, dare molta più importanza alle analisi dei sistemi che non agli intenti immediati e manifesti degli attori, sottraendosi in

tal modo a quella che è chiaramente la tendenza dei mezzi di comunicazione. Più questa cassa di risonanza dà risalto all'attrazione emotiva dell'"esperienza di vita" degli individui agenti, specie se distorta dalle tecniche dei *media*, meno facile risulta provocare un'analisi oggettiva del complesso gioco in cui i leader politici devono agire. Infine, il rilievo dato alla testimonianza diretta appare altrettanto impregnato di ideologia e manipolazione del linguaggio retorico vecchio stile. L'autonomia dei giornalisti non porta necessariamente alla trasparenza e alla verità, ma può distorcere la percezione della realtà.

Troviamo, qui, il problema dei giornalisti in quanto intellettuali orientati dal valore che sono propensi a lasciarsi guidare dal gioco di catturare l'attenzione del pubblico e che pertanto sono responsabili dell'accelerazione della deriva culturale. A lungo andare, questo problema potrebbe assumere più importanza di quelli relativi all'interferenza finanziaria e governativa nei mezzi di comunicazione, problemi che ovunque tendono a ridursi.

Nella politica, comunque, l'effetto delle relazioni pubbliche è abbastanza diverso da quello nordamericano, poiché l'*élite* dirigente ed il pubblico istruito svolgono un ruolo più importante di schermo. Essi costituiscono il pubblico primario delle pubblicazioni intellettuali, quello che, a sua volta, tende a strutturare i problemi che alla fine raggiungeranno il più vasto pubblico. Le relazioni pubbliche di una personalità di rilievo saranno condizionate dall'esistenza di questi due livelli. Ciò significa che contro le reazioni troppo immediate è presente un respingente significativo. Ma ciò non vuol dire una soppressione della distorsione delle *public relations*, semplicemente una trasformazione delle sue condizioni. In ogni caso, sembra accrescersi di più la spinta a un cambiamento che va contro la riservatezza e la protezione dei leader. Per controbilanciarla, l'unica risposta immediatamente disponibile è l'utilizzazione, ai fini dell'azione concreta, della burocrazia, il che vuol dire che il divario tra il sistema decisionale, distorto dai problemi delle pubbliche relazioni, ed il sistema esecutivo, protetto ma anche vincolato e viziato dai meccanismi che regolano l'apparato burocratico, tenderà ad aumentare, facendo scattare così nuove e costanti ondate di delusione e di rabbia e riducendo la fiducia riposta dal popolo nella sua leadership.

2.6. *L'inflazione*

L'inflazione può ritenersi un risultato diretto dell'ingovernabilità delle democrazie occidentali. E' una facile risposta alle tensioni della crescita. Meno capace è una società di affrontarle, più è disposta ad accettare l'inflazione come soluzione meno gravosa. Al tempo stesso, essa costituisce una fonte autonoma di disgregazione, che esaspera i conflitti e riduce ulteriormente la capacità d'azione dei gruppi e delle società. L'inflazione odierna andrebbe, perciò, considerata, anche se in modo molto sintetico, come altra variabile indipendente da analizzare come causa supplementare di disgregazione.

Non c'è da stupirsi che i paesi dalla compagine sociale più debole, il cui modello di controllo sociale si basa ancora sulla gerarchia, sulla frammentazione e sulla distanza, siano sempre stati molto più esposti all'inflazione. Negli anni 1960 si trovò, tuttavia, un moderato equilibrio secondo cui la previsione di crescita corrispondeva passabilmente alla crescita effettiva, mentre le politiche keynesiane stabilizzavano il sistema. In Europa, però, fatta eccezione per la Germania, il periodo aureo dell'economia fu più breve che nel Nord America. In ogni caso, nessun paese è ormai in grado di resistere all'enorme pressione della nuova turbolenza esistente nel mondo.

L'inflazione generalizzata odierna per un certo periodo di tempo è stata straordinariamente ben accetta. Essa ha esercitato un forte effetto deformante sulla posizione economica e sociale degli individui e dei gruppi. Ma la sua azione impersonale previene la protesta immediata. Per di più, i gruppi che di solito fanno la voce più grossa sono quelli che hanno più probabilità di trarre vantaggio dal processo. Si può persino affermare che l'opinione pubblica, la pressione sindacale e l'intervento governativo, tutti insieme, hanno tendenzialmente operato a favore delle retribuzioni più basse. Così, i ceti medi professionali stipendiati, che erano certamente privilegiati, hanno perduto alcuni dei loro vantaggi. E non è un risultato iniquo, come si sarebbe spinti immediatamente a credere.

Tuttavia, i problemi dell'inflazione cambiano carattere quando il tasso inflazionistico è di due cifre e diventa un aspetto permanente del quadro economico. I costi sembrano allora sempre più insostenibili. Non solo si palesano deformazioni, ma i rapporti sociali diventano instabili. La carenza di fiducia impedisce la necessaria regolamentazione dei sottosistemi economici e sociali, grandi e piccoli. Cresce il numero di coloro che prevedono una crisi, ed il margine di libertà dei governi si

riduce al minimo. Possiamo constatarlo in Gran Bretagna e in Italia. Tra disoccupazione e inflazione non sembra esistere via di mezzo. Essenzialmente, i governi appaiono incapaci di indurre i gruppi che si trovano in posizioni strategiche ad accettare sacrifici. L'unità europea, praticamente, non è gran che d'aiuto, in quanto è assai più comodo per ogni governo riversare sul mondo esterno le conseguenze della propria debolezza. Le politiche economiche estere dei paesi europei tendono complessivamente, non solo alla mancanza di coordinazione, ma anche alla discontinuità.

Non mancano, comunque, in questo quadro elementi positivi: la comprensione da parte della Germania di non potere conservare da sola la propria prosperità; i risultati economici sorprendentemente migliori conseguiti dalla Francia; la cooperazione franco-tedesca. Benché questi fattori possano ancora non essere di stimolo per i paesi attualmente più deboli, possono costituire un nuovo punto di partenza e, se si manifesterà qualche successo, svolgeranno un ruolo simbolico importantissimo ai fini dello sviluppo delle nuove capacità di cui l'Europa ha bisogno.

L'inflazione ed il suo male gemello, la depressione, fanno in definitiva del problema della governabilità un problema immediato e pratico. E l'interrogativo fondamentale è questo: sono pronti i paesi europei a sostenere la sfida della nuova situazione, a sviluppare in tempo di crisi quella capacità istituzionale che non furono in grado di sviluppare in tempo di prosperità? Per avanzare una supposizione ben fondata su questo problema decisivo, occorre che ora si puntualizzi meglio il ruolo e la struttura dei valori politici nell'Europa occidentale di oggi.

3. Ruolo e struttura dei valori politici

3.1. *La struttura dei valori e il problema della razionalità*

Dietro tutti questi problemi di governabilità delle società occidentali si trovano alcuni più importanti problemi di valore. La partecipazione, il consenso popolare, l'eguaglianza, il diritto della collettività a intervenire negli affari personali e la possibile accettazione dell'autorità sembrano essere le questioni preliminari da discutere prima di fare una diagnosi equilibrata e proporre le soluzioni possibili.

Il rapporto tra valori e comportamento, specie il comportamento istituzionalizzato, è molto più complesso di quanto in genere si creda, il che rende estremamente incerta l'interpretazione dei sondaggi d'opinio-

ne. Soprattutto, c'è una grande discordanza tra i valori professati — ciò che riusciamo ad ottenere per mezzo dei sondaggi d'opinione e grazie anche agli studi sugli atteggiamenti — ed il comportamento effettivo — ciò che la gente finisce col fare quando i problemi le impongono una scelta. Non solo esiste questa discordanza, ma anche la difficoltà di capirne, e dunque prevederne, il carattere, l'importanza, perfino il corso. Per esempio, poco prima della rivolta degli studenti francesi nel maggio 1968, i sondaggi d'opinione ne davano una rappresentazione quasi idilliaca di docilità, conformismo, persino soddisfatta apatia.

Comunque, a livello inconscio, possiamo supporre che nel comportamento delle persone a sostegno degli schemi sociali vigenti e delle loro caratteristiche sociali e culturali intervengono delle spiegazioni razionali, le quali possono considerarsi come orientamenti di valore più stabili e significativi. Questi orientamenti di valore non possono, tuttavia, essere facilmente evidenziati. Sarà compito delle nuove generazioni di studiosi sociali sistemare questi problemi in termini più operativi. Per il momento, siamo solo in grado di presentare alcune ipotesi non suffragabili da dati e riproporre supposizioni elaborate sulla base del confronto tra i problemi da risolvere — problemi della governabilità — con i modelli istituzionali, le nostre conoscenze circa la loro evoluzione e i valori espressi dalla gente su di essi.

In questa prospettiva, la prima e più centrale delle ipotesi riguarda il concetto di razionalità ed il suo rapporto con la struttura dei valori. L'Europa occidentale, al pari del mondo occidentale in genere, ha vissuto durante gli ultimi due o tre secoli con un certo modello di razionalità che ha avuto un'influenza decisiva sui valori, se non altro perchè dava loro la struttura di base entro cui potersi esprimere. Questo tipo di razionalità, che può ritenersi il più formidabile strumento che l'umanità abbia scoperto per guidare l'azione collettiva, si fonda su una netta distinzione tra fini e mezzi e su una frammentazione analitica dei problemi all'interno d'un mondo che potrebbe considerarsi infinito. Entro un tale quadro, la gente può precisare i fini in base alle proprie preferenze (cioè, i propri valori). La conoscenza tecnica della società potrebbe quindi fornirle i mezzi necessari (e sufficienti) al conseguimento dei suoi fini. Ogni problema può essere ridefinito in modo da potere separare nettamente fini e mezzi e potere trovare facilmente così una soluzione razionale. Ovviamente, l'azione collettiva implica parecchi partecipanti con ordini di preferenze diversi. Ma nella sfera economica, la strutturazione analitica aiuta a distinguere i singoli che decidono e ai quali gli altri sono legati da precisi contratti (a cui partecipano in base ai

loro ordini di preferenze). Nella sfera politica, il fondamento logico dello stesso ragionamento è dato dai procedimenti democratici che ruotano attorno ai concetti di volontà e sovranità comune.

E' possibile, naturalmente, che da questo schema di razionalità emergano delle difficoltà e che queste vengano (con riluttanza) riconosciute. Al fine di giungere a una decisione, sarà pertanto necessario ricorrere alla manipolazione, al compromesso e perfino alla coercizione. Per l'elaborazione delle decisioni, la democrazia può essere ritenuta l'espressione di razionalità al tempo stesso meno dannosa e più ideale. Al fine di giungere all'attuazione di queste decisioni, si ritiene che i mezzi burocratici assicurino una esecuzione scrupolosa e impersonale. Un'altra preoccupazione può essere data dal contrasto sui mezzi, ma una leadership capace ed energica finisce col sormontare gli ostacoli. Se insuccessi ci sono, sono da imputare alla debolezza della natura umana e da tollerare in quanto tali.

Come conseguenza generale, è sempre esistita una continua dicotomia tra gli obiettivi ideali, attinenti alla logica dei valori, ed il torbido e fosco mondo reale, quello degli sporchi affari "politici". Tuttavia, la discordanza, per quanto fastidiosa, non scuote questo modello fondamentale di ragionamento. Al contrario, più gli ideali scendono a compromesso nella pratica, più idealizzati e venerati rimangono nella sfera dei valori.

Il sistema ha funzionato abbastanza bene fintantochè il mutamento della società è stato lento, l'intervento dei pubblici poteri piuttosto limitato e la frammentazione e stratificazione della società sufficientemente forti da assicurare un'accettazione realistica dell'ordine sociale e dell'autorità costituita. Ma da quando l'esplosione della comunicazione e dell'interazione sociale ha sfondato le barriere necessarie in grado di rendere più semplici, e perciò più malleabili, le società, questo modello fondamentale di razionalità non regge più.

Anzitutto, non c'è modo di ordinare i fini, nè sotto il profilo razionale, nè in termini di democrazia. Oltretutto, la qualità e l'autenticità delle preferenze e dei fini diventano discutibili. Si fa presto a dire che la gente dovrebbe scegliere secondo le proprie preferenze. Ma queste da dove provengono? Il contesto delle influenze che si esercitano su di esse appare determinante. La manipolazione diventa una specie di paura di fondo che permea il credo democratico. Al tempo stesso, le scienze sociali cominciano a porre in discussione questo modello di preferenze, dimostrando che il pubblico non ha bisogno *a priori*, bensì scopre i fini attraverso la propria esperienza; vale a dire, apprende ciò di cui ha

bisogno per tentativi e per schemi di attuazione pratica. Insomma, i fini si manifestano solo attraverso i mezzi.

In secondo luogo, i fini non appaiono nel vuoto. Fanno parte di universi strutturati che includono pure i mezzi. Inoltre, essi sono interdipendenti e conflittuali. Nessuno può essere portato molto avanti senza interferire con altri fini. Per finire, quelli che per un individuo o gruppo sono fini, per altri individui o gruppi sono mezzi.

In terzo luogo, il crollo delle barriere significa che la gente partecipa a gruppi strutturati molto vasti nei quali questo schema unilaterale di razionalità diventa terribilmente angusto. Se i mezzi, secondo la logica di questo schema, costituiscono la sfera di tecniche razionali inevitabili, il 95 e il 99 per cento degli esseri umani, il cui universo non oltrepassa questi mezzi, non ha la possibilità di partecipare in modo significativo al governo della propria vita quotidiana. Se i metodi razionali sono in grado di offrire la soluzione migliore, questi uomini non possono neppure discutere la rilevanza della loro esperienza in rapporto ai bene comuni.

In quarto luogo, la razionalità è sempre stata attenuata dai limiti della tradizione e dell'usanza e dalla frammentazione dei problemi. Se i limiti scompaiono, se pertanto la razionalità prevale troppo, se l'autorità costituita — sia religiosa, sia morale — si sfalda, allora la razionalità esplode: diventa in un certo senso irrazionale.

Se con questa breve analisi della crisi della razionalità moderna in quanto schema di strutturazione dei fini ritorniamo ai nostri problemi di governabilità delle democrazie occidentali, possiamo tracciare una prima serie di conclusioni. Non sorprende che il concetto di razionalità sia stato posto in discussione. Il suo stesso successo era destinato a farne esplodere le contraddizioni. Il crollo culturale e morale degli ultimi anni sessanta ha perciò espresso qualcosa d'importante per il futuro. Quali che siano le sue stravaganze e le gravi minacce ch'esso pone al sistema democratico di governo, ha soprattutto messo a nudo le illusioni della razionalità tradizionale e può aiutarci ad apprendere un nuovo tipo di razionalità, dove i valori dichiarati non costituiscano la sola guida all'azione morale.

La ricerca d'un più ampio tipo di razionalità, come pure la ricerca di nuovi schemi sociali e organizzativi che siano in grado di esprimerla, costituiscono il principale problema delle società occidentali. Le nuove utopie sociali e psicologiche, quali l'"iniziativa comunitaria", la "filosofia del gruppo d'incontro" e le aspirazioni all'autogoverno, sono strumenti utili di questa ricerca, ma al tempo stesso illusioni pericolose. Per

contro, la nuova enfasi politica sui vincoli locali e regionali può rappresentare tanto una "moda di ritorno" conservatrice, quanto un asse indispensabile al rinnovamento dei processi governativi.

Le società europee, al pari di quella americana, sono impegnate in questa impossibile ricerca. Quelle europee partono, tuttavia, in svantaggio, in quanto sono ancora molto più coinvolte nel passato schema di razionalità, mentre la rapidità del mutamento sta vanificando le protezioni abituali che ne controbilanciavano l'uso rigido. Queste difficoltà sono intimamente connesse ai problemi della stratificazione sociale, in particolare al divario sociale tra la sfera decisionale e quella esecutiva, nonché al divario parallelo, ma non identico, tra le classi colte e quelle non istruite.

3.2. Le convinzioni politiche di base

Se distinguiamo le convinzioni politiche di base dai principi dell'azione, scopriamo una situazione piuttosto paradossale che può essere fatta risaltare come una caratteristica di fondo del mondo contemporaneo. Mentre questi principi d'azione che in passato sembravano immutabili appaiono oggi profondamente scossi, facendo sì che la gente nutra perplessità esistenziali sul significato della propria azione e della propria identità sociale, le credenze politiche di base, in merito alle quali s'erano sempre ipotizzati cambiamenti, rimangono molto più stabili.

Mentre il pubblico avverte comunemente che il modo abituale di raggiungere i fini non è più accettabile (non si può dare ordini alla gente anche se si asserisce di poterlo fare o lo si fa) e mentre i sentimenti della comunità sembrano per i giovani molto più importanti del contenuto effettivo di qualunque fine, i principi basilari del credo democratico e cristiano sono ancora molti vivi e influenzano sia le iniziative rivoluzionarie, sia quelle conservatrici. Sotto questo aspetto, mi pare che oggi prevalgano, così come hanno prevalso per un lungo periodo di tempo, quattro serie di valori.

In primo luogo, la libertà dell'individuo è il valore capitale, non solo unanimemente condiviso, ma riscoperto, sembra, da ogni tipo di nuovo movimento, sia esso radicale estremo che religioso conservatore. Si obietterà subito che tali movimenti possiedono concezioni ampiamente diverse della libertà. Ma ciò non è tanto sicuro se si resta al livello dei valori o delle convinzioni politiche di base. L'unica distinzione fondamentale che si può cogliere a questo punto è l'opposizione tra la conce-

zione europea della libertà — che è una specie di *libertà da*, cioè esaltazione dell'inalienabile diritto dell'individuo di non essere ostacolato — e quella americana — che è piuttosto una *libertà di*, vale a dire l'inalienabile diritto di prendere iniziative e porsi alla testa degli altri se questi lo desiderano. La *libertà da* europea è precedente alla democrazia politica ed ha profonde radici cristiane. Assume forme diverse a seconda dei paesi europei, con qualche orientamento da parte di quelli più protestanti verso il concetto di *libertà di*; ma, nell'insieme, attraverso i paesi e al di là delle barriere di classe e di raggruppamento politico, si registra una convergenza maggiore di quanto si possa immaginare.

In secondo luogo, l'uguaglianza, quali che siano la sua ambiguità e i suoi possibili pericoli, rimane un orientamento di valore dominante in tutta l'Europa occidentale. L'egualitarismo europeo, tuttavia, presenta ancora una differenza rispetto alla variante americana. Si tratta pur sempre d'un tipo stratificato d'egualitarismo. La gente può esigere nel modo più formale l'uguaglianza con i propri pari ed al tempo stesso acconsentire alla disuguaglianza tra gli status e gli strati sociali. Diversamente dai nordamericani, gli europei occidentali si scandalizzerebbero per le differenze di trattamento che non tenessero conto dello status della gente, ma non starebbero a badare alle differenze tra gli status in sé e per sé.

Degli elementi da annoverare tra le convinzioni politiche di base degli europei occidentali quelli che più sorprendono sono forse l'ordine e l'efficienza. Non si può, comunque, non cogliere l'importanza che questi tipi di valore assumono nel processo politico. Ogni volta che lo sviluppo della libertà minaccia di apportare caos, la richiesta di ordine è immediata, perfino violenta. Quale che sia l'evolversi delle sue forme in direzione d'una maggiore tolleranza, l'ordine non è una componente sperduta o in declino delle convinzioni politiche di base. La sua particolare forma europeo-occidentale ha, però, una connotazione più sociale e meno giuridica che non negli Stati Uniti. Perché la società funzioni, cose (e persone) devono mettersi al loro giusto posto. E non è il "debito procedimento" l'elemento capitale di questa convinzione. Inoltre, nella misura in cui esso ha una connotazione legittimante, gli si può aggiungere l'efficienza. L'ordine è il modo di realizzare l'efficienza, che è la condizione del buon funzionamento d'una società. Gli europei occidentali continuano ad apprezzare di più lo schema "efficiente" che non i risultati concreti. L'ordine è il fardello dell'uomo bianco; l'efficienza può esserne la dimostrazione in una moderna società razionalizzata.

Per ultimo, vorrei far risaltare il dualismo nel quale si compendia un

quarto gruppo di credenze politiche di base. Contrariamente ai paesi orientali, l'Europa occidentale non ha mai avuto una concezione unitaria della legittimità. L'opposizione tra Chiesa e Stato precede i moderni conflitti tra destra e sinistra. La cooperazione collettiva può essere immaginata come una possibile armonia generale, ma non è mai stata praticata senza la debita protezione del dualismo. La libera scelta può essere salvaguardata solo se l'esistenza d'una opposizione salvaguarda l'indipendenza degli individui che, altrimenti, potrebbero essere troppo dipendenti dalle forze dominanti per riuscire a far valere i propri diritti. Tutte le situazioni in cui un'opposizione del genere scompare vanno evitate in quanto paternalistiche, feudali e oppressive. Con questo dualismo è possibile che il conflitto apparente venga affrontato nel modo più esasperante, mentre i conflitti reali vengano soffocati e distorti, ma avendo l'impressione che valga la pena pagarne il prezzo, dato che l'armonia di prima è sempre sospetta. Questo convincimento di fondo, che è del tutto estraneo al Giappone, viene ampiamente condiviso nel Nord America, ma la sua forma americana accentua, più che il conflitto ed il dualismo, i freni e gli equilibri. In questa concezione, il potere assoluto è un male e pertanto va arrestato, ma ciò non implica necessariamente la divisione dei cittadini. In Europa, questa divisione è al centro dello schema, e si può tollerare un più grande abuso delle prerogative di governo poiché il governo stesso rimarrà paralizzato dalla divisione della società.

3.3. *L'influsso esercitato dai mutamenti sociali, economici e culturali sui principi della razionalità e sulle convinzioni politiche di base*

Il comportamento ed i mutamenti politici non dipendono direttamente dai valori politici, ma dalla possibilità di apprendimento che la gente ha nell'ambito e nei limiti delle credenze politiche di base a cui aderisce e dei principi di razionalità che applica. Quale può dunque essere, più esattamente, l'influsso dei mutamenti sociali, economici e culturali su questi due tipi di dimensioni societarie.

In tutta l'Europa occidentale, lo sviluppo dell'interazione sociale, gli effetti dirompenti del mutamento cumulativo, lo slittamento e l'esposizione del governo alla pubblicità dei mezzi di comunicazione hanno reso sempre più difficili il mantenimento del controllo sociale e la soddisfazione delle richieste dei cittadini. La razionalità tradizionale, per-

tanto, si dissolve. Però i valori o le convinzioni politiche di base non vengono toccati. Possono addirittura rafforzarsi.

L'impulso alla libertà non si affievolisce. Al contrario, può essere intensificato dallo smarrimento degli individui sradicati dentro un mondo troppo complesso e dalla loro concomitante forza di ricatto sulle istituzioni indebolite. Non solo la richiesta di libertà viene esasperata, ma non passa da un orientamento di *libertà da* ad uno di *libertà di*. L'atteggiamento tradizionale continua a dare i suoi frutti.

La spinta all'uguaglianza, naturalmente, si sviluppa, con la possibilità di progredire da un quadro di riferimento categoriale ristretto a uno più ampio. Ma, essenzialmente, la solidità dello schema sociale e politico è tale da non potersi attendere alcuno spostamento significativo in un futuro abbastanza prossimo. Per contro, l'esigenza di ordine è riattivata dall'aspetto caotico d'una strategia ricattatoria generalizzata. Ed è più di tipo retrogrado che non progressista. Sembra che non vi sia apprendimento. Di solito, la gente chiede libertà per sé e ordine per gli altri. Anche il dualismo può rafforzarsi, in quanto il fallimento della razionalità e la debolezza dello stato lasciano campo libero al gioco della divisione e dell'opposizione.

Ciò che è in palio non è, pertanto, il credo democratico, né l'ethos cristiano, i quali sono minacciati meno direttamente di quanto non lo fossero negli anni trenta⁹, ma la contraddizione tra queste convinzioni politiche di base ed i principi dell'azione che potrebbero consentire la loro attuazione pratica.

Inizialmente, i procedimenti democratici si erano fondati sulla separazione dei gruppi e delle classi. Essi si basavano tanto sulla mancanza di comunicazione quanto sul confronto democratico. L'autorità era venerata come mezzo indispensabile per il raggiungimento dell'ordine, anche se veniva rifiutata come pericoloso intralcio alla libertà. Tale modello non potrebbe sopportare i cambiamenti strutturali che abbattano le barriere, costringono il pubblico a confrontarsi al di fuori dei limiti tradizionali ed aboliscono la distanza che proteggeva l'autorità tradizionale. Si manifesta quindi una profonda contraddizione. Il pubblico è incline a provare pratiche diverse e più libere o è costretto ad accettarle, ma non riesce a sopportare le tensioni che esse comportano. Non riuscendo neppure a tollerare l'autorità che potrebbe mitigare queste tensioni o rimettervi ordine, si sviluppa un circolo vizioso molto elastico. L'apprendimento effettivo che si consegue è scarso e l'autorità si trincerava dietro le *public relations* e la complessità, ma diventa più vulnerabile poiché non osa farsi valere. E più essa diventa vulnerabile, più essa

genera pressioni ricattatorie collettive, minore è il margine che mantiene ai fini d'una azione a più lungo termine maggiormente responsabile e minori probabilità le restano di ripristinare la legittimità.

In mancanza d'una soluzione facile al problema dell'inflazione, per affrontare queste crescenti tensioni e le conseguenze caotiche che possono avere, occorre apprendere, e in realtà ciò avviene, nuovi modelli di tolleranza e di "mutuo aggiustamento". Ma questo non può ancora verificarsi al livello dei lavori o del sistema di convinzioni di base. Possiamo solo sperare che l'azione preceda le convinzioni, cioè che il pubblico apprenda dall'esperienza anziché attenersi a motivazioni già esistenti. Questo tipo di apprendimento è perfettamente compatibile con il sistema delle convinzioni di base, anche se implica un certo spostamento dal concetto di *libertà da* a quello di *libertà di*, nonché l'estensione ad ambiti più ampi dell'angusto ugualitarismo tradizionale. Nondimeno, esso significherebbe l'apparizione, accanto al sistema di base, di convinzioni nuove. Se, però, tale apprendimento non si sviluppa abbastanza in fretta, vi è il rischio sempre maggiore di crisi e di regressione.

3.4. *Il contrappeso dei fattori tradizionali*

Le società europee si perpetuano con una serie di aggiustamenti tradizionali che non vengono messi in dubbio perchè dati per scontati: la persistenza di vecchie forme di reti clientelari che tengono nella debita considerazione fattori umani trascurati; aggiustamenti simbiotici tra partner sociali ed economici conformemente ai quali i conflitti e le tensioni vengono mantenuti a un livello praticabile; intese contrattuali tacite tra gruppi che non possono affrontarsi direttamente; consenso tacito su un certo tipo di etica professionale o di etica di lavoro, e via dicendo.

Vi è, poi, un desiderio e una ricerca tesi a riscoprire e a rivivere antiche pratiche comunitarie, un desiderio e una ricerca che attestano il bisogno di trovare nuove basi in un'epoca in cui l'accelerazione del mutamento distrugge il sostegno, come pure le limitazioni, attorno a cui l'umanità riusciva a trovare un senso. Nell'insieme, comunque, l'Europa occidentale sembra trovarsi in una situazione peggiore, sia del Giappone, sia dell'America del Nord. Il Giappone beneficia ancora dell'esistenza d'un immenso capitale di capacità collettiva su cui può fare affidamento. Il Nord America non possiede questo capitale di tradizione;

però, anche se subisce alcuni dei medesimi problemi che l'Europa occidentale si trova di fronte, ha avuto più tempo di apprendere ed è avvantaggiato da una maggiore scioltezza del suo sistema sociale ed economico che gli permette di sperimentare con più facilità. L'Europa occidentale ha attinto molto di più del Giappone alle sue riserve e non ha l'esperienza e capacità d'apprendimento degli Stati Uniti. Dovrebbe, pertanto, fare molta più attenzione a qualunque risorsa di cui dispone e investire al massimo per svilupparle ed apprendere nuovi modelli di aggiustamento. Non le rimane tempo: deve apprendere, ed al più presto possibile. Una strategia meramente difensiva si rivelerebbe suicida, essendo quello del regresso un rischio molto concreto.

3.5. I rischi di regresso politico e sociale

L'Europa occidentale ha già conosciuto un tragico periodo di regresso quando il mondo disordinato ed effervescente uscito dalla Prima guerra mondiale non seppe far fronte alle sue tensioni, specie quelle della depressione, e quando le sue esigenze di ordine furono soddisfatte con il ricorso ai regressi fascisti e nazisti. Nel fascismo e nel nazismo si può vedere un ritorno a vecchie forme di autorità per restaurare o imporre l'indispensabile ordine. Questo s'impondeva in concomitanza con una repentina svolta nei modelli di comportamento che riattivava quelli che più si avvicinavano a tipi del passato.

Può l'Europa occidentale subire un'altra battuta d'arresto del genere?

Certo non nella stessa forma e nella stessa direzione. Nelle attuali convinzioni politiche di base è rimasto ben poco che possa suffragare un fatto simile. Mancano la determinazione, il senso della missione, la dedizione alla lotta intesi a restaurare un ordine morale del passato; la disponibilità a lottare per il capitalismo o per la libera iniziativa semplicemente non è poi tanta. Non è quindi probabile che sorga un forte movimento ispirato ai precedenti della destra "reazionaria".

Ma il regresso può anche scaturire dalla sinistra, per due motivi convergenti: i partiti comunisti sono andati ponendosi sempre più come i partiti dell'ordine, i cui leader sono gli unici in grado di far lavorare la gente, e c'è sempre stata una fortissima tendenza allo sviluppo del socialismo di stato e dell'intervento della burocrazia pubblica come facile soluzione per fare l'impossibile, per mantenere, cioè, l'ordine in presenza di conflitti incontrollabili.

Queste affermazioni sembreranno forse paradossali. I partiti comunisti generalmente hanno perso terreno o si sono stabilizzati in quasi tutta Europa. La loro ideologia non ha più la connotazione d'un tempo. Dà tanto l'idea d'una religione che si trascina le proprie abitudini ed il cui carisma sia, almeno in parte, scomparso. Perché dovrebbero questi partiti così pacati e moderati essere una minaccia per la democrazia proprio nel momento in cui ne cominciano a rispettare i principi fondamentali?

La forza degli attuali partiti comunisti dell'Europa occidentale non risiede, ad ogni modo, né nella loro capacità d'attrazione rivoluzionaria, né nelle loro risorse elettorali. Che ne abbiano abbastanza è fuori discussione. Però la loro unica superiorità è quella organizzativa. Sono le sole istituzioni rimaste nell'Europa occidentale nelle quali l'autorità non venga posta in dubbio, dove una rudimentale ma efficientissima catena di comando sia in grado di manovrare una forza lavoro ubbidiente, dove esista capacità di prendere ardue decisioni e adeguarsi rapidamente e dove le promesse vengano mantenute e le attese rispettate.

In questi partiti l'autorità è forse troppo rigida, ed il clima di chiusura mantenuto sul proprio elettorato è stato certamente di freno al proprio sviluppo. Il riassetto è sempre stato considerevole. Ma tenuto conto di questi costi, il loro apparato è rimasto straordinariamente efficiente, aumentando enormemente la sua superiorità, quando invece le altre principali istituzioni hanno cominciato a disgregarsi. In Europa non ci sono altre istituzioni, neppure le burocrazie di stato, che possano stare, per quanto riguarda questo tipo di capacità, sullo stesso piano dei partiti comunisti.

E' vero, fin quando il problema dell'ordine non diventa un problema centrale, essi sono fuori del gioco; ma, se a seguito d'una depressione economica di maggiori proporzioni, si dovesse manifestare per un periodo di tempo abbastanza lungo il disordine, essi potrebbero fornire la soluzione ultima. La maggior parte dei paesi europei, in surrogazione della debolezza dei loro sistemi politici, hanno avuto una fortissima tradizione di controllo statale e procedure burocratiche. Per quanto la burocrazia nei sondaggi d'opinione possa essere maledetta dalla maggioranza degli interpellati, essa rimane pur sempre la soluzione facile ad ogni specie di problema. Ciò, naturalmente, può valere di più per la Francia e la Gran Bretagna, ma vale anche per i paesi più piccoli e la Germania, la quale, anche se si è allontanata dal socialismo di stato, ha nondimeno una forte tradizione a cui appellarsi.

Per alcuni dei paesi occidentali, l'idea di nazionalizzazione, dopo anni di oblio e di scarso richiamo ideologico, è tornata ad essere una via

d'uscita. In tempi di caos politico e di depressione economica, essa si può prospettare come la risorsa ultima per salvare l'occupazione e perequare i sacrifici. I partiti comunisti sono indubbiamente meglio preparati a controllare la confusione ed a ristabilire l'ordine nelle organizzazioni acefale. Vinceranno non grazie al proprio fascino, ma per le altrui mancanze, essendo i comunisti gli unici in grado di riempire il vuoto.

Essi hanno già dato prova delle loro capacità. Per esempio, hanno dimostrato notevole efficienza nell'amministrazione di diverse città italiane e francesi; hanno contribuito a ristabilire l'ordine nelle università italiane, francesi ed anche in quelle tedesche; hanno dimostrato dappertutto, anche in Gran Bretagna, come influenzare i sindacati chiave servendosi di meccanismi di controllo di minoranza. Il loro potenziale, quindi, è più alto a questo livello che non al livello elettorale o al livello rivoluzionario. E grazie a questo potenziale riescono ad attrarre esperti e professionisti di grosso calibro, accrescendo pure le loro capacità sul piano tecnico.

Tuttavia, i comunisti non sono immuni da problemi. Il più incalzante è il pericolo di venire contaminati dalle tendenze generali delle società in cui devono operare, di essere, cioè, incapaci di impedire la disgregazione del loro modello di autorità. Ecco perché si preoccupano tanto di mantenere la loro identità rivoluzionaria. Sono stati protetti dalla loro condizione di relegamento minoritario e, finché sapranno conservarla, gli iscritti più intransigenti, avendo interiorizzato in profondità le loro pratiche finora coronate da successo, saranno in grado di resistere abbastanza a lungo alla pressione dell'ambiente.

Nondimeno, hanno un gioco difficile da giocare. Devono essere abbastanza *dentro*, per essere presenti quando ci sono grossi interessi in palio, rimanendo tuttavia sufficientemente *fuori* per conservare la loro capacità organizzativa. La loro debolezza di fondo risiede nella loro difficoltà a rispettare la convinzione di *libertà da* e nella loro incapacità di accettare il dualismo. Possono governare e controllare società le cui convinzioni politiche di base sono ad essi contrarie? Non farebbero scattare una reazione decisamente sfavorevole? E' difficile rispondere a una tale domanda perché queste società attraversano una profonda trasformazione culturale che incide, oltre che sui principi della razionalità, sulla base della loro strategia politica.

C'è da prospettarsi che se ci fosse una repentina assunzione del controllo da parte dei comunisti, sarebbe probabile una reazione anticomunista; ma se il cedimento fosse intenso e profondo ma anche graduale, l'avvento dei comunisti al potere potrebbe essere difficile da contestare.

4. Conclusioni: la vulnerabilità europea

Questa rassegna dei principali problemi riguardanti la governabilità dell'Europa occidentale risente forse di toni eccessivamente pessimistici. Mettendo a fuoco i problemi più intrattabili si è facilmente portati a dare troppa enfasi alle contraddizioni e a dare l'ingannevole impressione della possibilità di crolli imminenti.

Per offrire una conclusione più equilibrata, sarebbe meglio collocare queste analisi in una prospettiva più generale. I problemi delle società europee sono difficili da risolvere, ma non sono intrattabili, e le società europee, quale che sia la loro debolezza, possiedono ancora molte risorse che all'occorrenza si possono mobilitare. Nel corso dell'epoca contemporanea esse hanno già dimostrato una considerevole capacità di recupero ed un inatteso potere di adattamento, di aggiustamento e di inventiva. In questo stesso momento e in circostanze assai sfavorevoli riescono ancora a conservare la stabilità democratica. Durante l'ultimo ventennio hanno portato a termine una trasformazione così impressionante che pochi osservatori avrebbero osato sperare. Se non ci fossero limiti esterni, non ci sarebbe motivo di ritenere che non possano compiere la seconda trasformazione che oggi appare necessaria.

Essenzialmente, dunque, la condizione che ci dovrebbe interessare non è tanto l'intrattabilità dei problemi, né l'incapacità delle società europee di affrontare la minaccia; è piuttosto la vulnerabilità dell'Europa. Invero, tutte le nazioni europee devono sopravvivere alla stessa impossibile situazione: *devono realizzare una trasformazione di fondo del loro modello di governo e del loro modo di controllo sociale, facendo nello stesso tempo fronte a una crisi dall'interno ed a una crisi dall'esterno.*

Le nazioni d'Europa hanno capacità diverse ed alcune di esse sembrano avere a prima vista più possibilità di successo di altre. Ma nessuna possiede il margine e le risorse degli Stati Uniti, né la capacità collettiva d'azione del Giappone. Inoltre, esse sono talmente interdipendenti che, pur potendo molto aiutarsi ed emularsi a vicenda, in parte soggiacciono alla vulnerabilità dell'anello più debole della catena.

La crisi dall'interno, non v'è dubbio, ruota essenzialmente attorno all'instabilità economica e sociale. L'inflazione, con il ritmo che ha raggiunto, acutizza le tensioni che in passato aveva mitigato. I suoi effetti dirompenti minano alla base il vincolo sociale, a causa della perdita di fiducia e dell'impossibilità di organizzare in anticipo. Ma un'eccessiva deflazione costringerebbe a una riallocazione delle risorse

e/o porterebbe la disoccupazione a un livello inaccettabile. I paesi si trovano quindi in un assurdo circolo vizioso, che per loro è difficilissimo da spezzare senza entrare in una depressione più profonda ed i cui rischi sembrano impossibili da accettare se si tiene conto della fragilità del loro tessuto sociale.

Venire a capo d'una crisi del genere impone l'esigenza di dare priorità alle considerazioni a breve termine e rende ancor più difficile misurarsi con la sfida più fondamentale, cioè con la necessaria trasformazione dei controlli sociali.

Ciò viene, indubbiamente, aggravato dalle conseguenze della crisi dall'esterno, che non è soltanto la crisi dell'energia e della bilancia dei pagamenti, ma anche la corrispondente situazione di debolezza delle nazioni europee, il cui benessere viene per la prima volta a dipendere direttamente dalle pressioni esterne di potenze non occidentali. Ancora una volta l'insuccesso di uno o due paesi può essere qui tamponato grazie all'aiuto dei più forti, ma se, per esempio, nel fallimento dovesse essere coinvolta la Francia, l'intero sistema europeo si sgretolerebbe.

In una situazione così difficile, il socialismo di stato, in quanto verrebbe a garantire i lavoratori e a contribuire all'espansione occupazionale, può apparire la soluzione più facile per alcuni paesi, in particolare quelli latini. Ma una tale linea di condotta — una possibilità che si deve tenere nella massima considerazione — sarebbe l'avvio d'un periodo di caos sociale nel quale i partiti comunisti svolgerebbero un ruolo decisivo poichè sarebbero gli unici capaci di ridare ordine ed efficienza. Non è ovviamente detto che tale quadro d'azione debba comprendere tutta l'Europa, ma potrebbe presto interessare l'Italia, la Francia, nonché la Spagna, e provocare una pressione insopportabile sulla Germania. A questo punto, la "finlandizzazione" si configurerebbe come il male minore.

Un tale disastroso slittamento dell'Europa occidentale non è inevitabile. Non è neppure verosimile. Ma il fatto che la possibilità vada tenuta in seria considerazione è un indice dell'attuale vulnerabilità europea. Per impedirla, le nazioni d'Europa dovrebbero cercare di superare le pressanti costrizioni del momento e far fronte, al tempo stesso, alle minacce future.

In primo luogo, dovrebbero accelerare il distacco dal loro vecchio modello di frammentazione, stratificazione, segretezza e distanza, che produsse un ragionevole equilibrio tra processi democratici, autorità burocratica e una certa tradizione aristocratica, e sperimentare modelli più flessibili che potrebbero generare un controllo sociale maggiore con

una pressione coercitiva minore. Tale sperimentazione, che nel lungo periodo è destinata al successo, appare pericolosa nell'attuale vulnerabile situazione, nella quale, finchè non si è sicuri dei pregi dei nuovi mezzi di controllo sociale, si esita naturalmente a mettere a repentaglio ciò che rimane dei vecchi. L'innovazione sembra, nondimeno, assolutamente indispensabile. E deve trattarsi d'una innovazione accurata, che, del resto, è la sola risposta possibile al dilemma dell'Europa.

Le nazioni d'Europa dovrebbero nello stesso tempo cercare di dare un nuovo orientamento alla crescita economica. Esse hanno un bisogno enorme di mantenere la crescita per impedire la disoccupazione e l'esasperazione dei conflitti sociali, ma non possono conservare il tipo di crescita degli anni precedenti che ha comportato sconvolgimenti sempre più costosi e può ritenersi una delle principali cause dell'inflazione. Non è impossibile tornare a porre l'accento sulla qualità, sulle comodità collettive, su una più attenta distribuzione dello spazio. Per affrontare il futuro si può dare la priorità a nuovi obiettivi: la modernizzazione del processo scolastico; il miglioramento del processo decisionale comunitario e locale; la creazione di sistemi d'informazione più responsabili; trasformazione radicale delle condizioni di lavoro e ripristino della posizione del lavoro manuale; sviluppo dei programmi di difesa dei redditi; responsabilizzazione delle burocrazie pubbliche di fronte ai cittadini e di quelle private di fronte ai consumatori.

Nella storia e preparazione diverse delle differenti nazioni europee si può individuare un patrimonio prezioso ai fini di questi sforzi, perchè insieme possiedono una riserva immensa di esperienza e d'ingegno. L'interdipendenza europea, d'altra parte, costringe le varie nazioni ad affrontare l'impossibile problema dell'unità. Quello dell'Europa unita è stato per lungo tempo il grande sogno che contribuì a mantenere la spinta al superamento delle forme di governo antiquate che prevalevano nei sistemi statali nazionali. Ma i fautori dell'unificazione hanno esitato troppo davanti al nodo del potere, che le crisi attuali hanno ulteriormente rafforzato, dei principali stati, perchè possano continuare a sperare di scioglierlo in un futuro vicino.

Ciononostante, non solo nell'interesse dell'Europa, ma anche per la possibilità di ciascun paese di superare il proprio angusto determinismo, resta indispensabile fare assegnamento su una capacità europea comune. E' ciò possibile, tenuto conto della pressione attuale? E' questa, forse, la questione più difficile. Ma, certamente, una mano potrà venire da una migliore valutazione, da parte delle altre due regioni della Trilaterale, della difficoltà del problema con cui si dibattono i loro partner europei e dalla loro disponibilità a contribuire a risolverlo.

Note

1. Quando gli si chiedeva cosa fare con un problema difficile un celebre uomo politico francese contemporaneo, noto per la sua abilità di usare il sistema, era solito riassumere questa pratica dicendo: "Lasciamo che si complichino ancora un po'".
2. Questa sembra essere una debolezza di fondo del modello di Lindblom in *The Intelligence of Democracy*: esso non presta la dovuta attenzione al tipo di strutturazione e regolamentazione del campo in cui si verificano gli aggiustamenti. Significativi "mutui aggiustamenti di parte" si verificano soltanto entro campi neutralizzati da un minimo di struttura e di regolamentazione. Il caos non farà che apportare caos. I sistemi di "mutuo aggiustamento di parte", al pari di ogni tipo di mercato, sono una costruzione mentale.
3. Si veda Alain Cottureau, "L'agglomération parisienne au début de siècle", *Sociologie du Travail*, 4, 1969, pp. 342-65.
4. In una certa misura la Svizzera potrebbe costituire un'interessante eccezione che testimonia durevolmente l'eccezionale forza del suo sistema di decentramento a livello locale delle decisioni.
5. E' molto difficile dimostrare la fondatezza di questa affermazione potendo ogni paese giudicare differentemente le diverse categorie d'un complessissimo universo sociale. Si può sostenere che le differenze di classe sono ancora più forti in Gran Bretagna e in Germania che non in Francia. Sembra, comunque, che le istituzioni e i sistemi organizzativi francesi continuino a basarsi, più di quelli britannici e tedeschi, su meccanismi gerarchici. In ogni caso, in uno dei settori chiave del cambiamento moderno, nelle università, l'abbattimento delle barriere sociali è stato più spettacolare in Francia e in Italia. Nel corso degli anni sessanta, in questi due paesi, l'afflusso di studenti è stato più elevato che non in Gran Bretagna e Germania ed ha coinciso con uno sfaldamento del controllo sociale.
6. Questa è sicuramente una delle ragioni del progredire dell'inflazione, che, nella stessa misura in cui ne è la causa, è la conseguenza della rottura della regolazione sociale tradizionale.
7. Si deve, naturalmente, aggiungere che in questi due paesi i benefici economici dei lavoratori salariati sono stati, in confronto, molto più alti; ma è inutile contrapporre le due serie di cause, che s'intrecciano e si consolidano a vicenda.
8. A utilizzare per primo questa formulazione è stato James Forrester.
9. Si può sostenere la loro erosione, ma ho, personalmente, la sensazione che trovano meno difensori perché nessuno li attacca ed ancor più perché c'è una tale accettazione generale che vengono dati per scontati.

3. STATI UNITI D'AMERICA*

di Samuel P. Huntington

1. Vitalità e governabilità della democrazia americana

Gli anni 1960 conobbero uno straordinario rinnovamento dello spirito democratico in America. Le tendenze prevalenti nel decennio comportarono la contestazione dell'autorità delle vigenti istituzioni politiche, sociale ed economiche; una partecipazione ed un controllo popolare maggiori in queste istituzioni; una reazione contro la concentrazione di potere nella branca esecutiva del governo federale e a favore della riaffermazione del potere del Congresso e del governo statale e locale; un rinnovato impegno nell'idea di uguaglianza da parte degli intellettuali e di altre *élite*; il formarsi di gruppi esercitanti il *lobbying* di "interesse pubblico"; un'accresciuta sollecitudine per i diritti e le possibilità effettive delle minoranze e delle donne di partecipare alla politica e all'economia; una critica molto vasta di coloro che detenevano o semplicemente erano sospettati di detenere potere o ricchezza eccessivi**. Lo spirito della protesta, lo spirito dell'uguaglianza, l'impulso a denunciare e a correggere le ingiustizie si diffusero nel paese. I temi degli anni 1960 furono quelli della "democrazia jacksoniana" e dei "progressisti denunziatori di scandali"; essi esprimevano idee e convinzioni radicate nella tradizione americana ma che in genere non comportano l'intenso impegno che, invece, si manifestò negli anni 1960. Il decennio diede prova del-

*Sono obbligato a Kevin Middlebrook e a Kenneth Juster per l'efficace aiuto prestatomi nella raccolta dei materiali e dei dati di questo saggio.

**Negli anni 1960, oltre a queste tendenze democratiche, e spesso frammiscolate con esse, non mancarono naturalmente tendenze segnatamente antidemocratiche: la discriminazione "elitista" contro gruppi di ceto medio (razionalizzata in nome dell'uguaglianza); la soppressione della libertà di parola (specie nei campus universitari) ed il ricorso da parte di minoranze estremistiche alla coercizione fisica e alla violenza. Queste attività costituivano in un certo senso gli oscuri battistrada dell'ondata democratica, che correvano nella stessa direzione del movimento, ma che perseguivano fini diversi con mezzi molto diversi.

la vitalità dell'ideale democratico. Fu un decennio di slancio democratico e di riaffermazione dell'egualitarismo nella democrazia.

Lo slancio democratico si manifestò con una grandissima varietà di modi. Basti considerare alcuni esempi relativi alle due regole democratiche di partecipazione ed uguaglianza. La partecipazione elettorale, che nel corso degli anni 1940 e 1950 era aumentata, durante gli anni '60 diminuì, raggiungendo poi le punte minime del 55,6% nelle elezioni presidenziali del 1972 e del 38% nelle elezioni di medio termine del 1974. Però, quasi tutte le altre forme di partecipazione politica videro un significativo progresso, verificatosi nel corso degli anni '50 e continuato negli anni '60. Si è calcolato un indice di attività elettorale (rappresentante il numero medio degli atti elettorali compiuti ogni anno) che, da un minimo di 0,58 nelle elezioni del 1952, è salito a un massimo di 0,83 nelle elezioni del 1960; questo indice è in seguito sceso e si è stabilizzato, registrando lo 0,69 nel 1962, lo 0,77 nel 1964, lo 0,73 nel 1968, ritornando alla precedente punta massima dello 0,83 nel 1970 e ridiscendendo allo 0,73 nel 1972¹. Il quadro complessivo è di un netto aumento dell'attività elettorale negli anni '50 e di una stabilizzazione su livelli elevati negli anni '60. Le candidature di Goldwater, McCarthy, Wallace e McGovern mobilitarono un numero senza precedenti di attivisti elettorali volontari. Inoltre, i repubblicani nel 1962 e, successivamente, pure i democratici lanciarono una serie di importanti iniziative per raccogliere una parte consistente dei loro fondi elettorali da un gran numero di piccoli donatori. Nel 1972, Nixon e McGovern riscosero, ciascuno, da 13 a 15 milioni di dollari in piccole somme versate da oltre 500.000 offerenti.

Gli anni 1960 videro pure un considerevole ampliamento delle altre forme di partecipazione civica: marce, dimostrazioni, movimenti di protesta ed organizzazioni per una "causa" (quali, ad esempio, "*Common Cause*", i "*Nader groups*" ed i gruppi ecologici). L'espansione della partecipazione in ogni settore sociale si rispecchiò nei livelli considerevolmente maggiori di autoconsapevolezza da parte dei negri, degli indiani, dei chicanos, dei gruppi etnici bianchi, degli studenti e delle donne — organizzatisi e mobilitatisi tutti in forme nuove per dare il contributo ed ottenere la ricompensa nella misura che ritenevano adeguata. I risultati dei loro tentativi comprovarono la capacità del sistema politico americano di reagire positivamente alle pressioni di gruppi di nuova formazione, di assimilarli nel sistema politico e di incorporare membri di essi negli organismi di direzione politica. I negri e le donne conquistarono un numero straordinariamente maggiore di rappresentanti nelle

assemblee statali e nel Congresso, e nel 1974 una donna e due chicanos furono eletti governatori. Analogamente, si registrò una marcata espansione del sindacalismo dei "colletti bianchi" ed una molto maggiore determinazione da parte degli impiegati, dei tecnici e dei professionisti stipendiati, sia nel settore pubblico che in quello privato, a farsi valere e assicurarsi la protezione dei propri diritti e privilegi. Gruppi di popolazione in precedenza passivi o disorganizzati si impegnarono in una serie di sforzi concordi per fissare le proprie rivendicazioni di opportunità, posizioni, retribuzioni e privilegi a cui prima non avevano ritenuto di avere diritto.

In modo analogo e connesso, gli anni '60 videro anche una riaffermazione della supremazia dell'uguaglianza come fine della vita sociale, economica e politica. Il significato dell'uguaglianza ed i mezzi per pervenirvi furono al centro della discussione nei circoli intellettuali e politici. Quello che fu acclamato come il più importante saggio filosofico del decennio (Rawls, *A Theory of Justice*) definiva la giustizia soprattutto in termini di uguaglianza. Si sviluppò un crescente scetticismo riguardo alle differenze di ricchezza e di potere. Si riaprì il dibattito sulla controversia tradizionale tra uguaglianza di opportunità e uguaglianza di risultati. La preoccupazione prevalente dell'uguaglianza si palesò chiaramente nei titoli dei libri pubblicati da teorici sociali e sociologi nel corso di tre o quattro anni². Questo interesse intellettuale per l'uguaglianza, certo, non si tradusse automaticamente in una generale diminuzione della disuguaglianza sociale. Però lo spirito che dominava l'intervento sociale e politico muoveva indiscutibilmente in quella direzione.

Le cause di questa spinta democratica degli anni 1960 potrebbero formularsi: — come permanenti o transitorie; — come peculiari agli Stati Uniti, oppure generalmente prevalenti in tutte le società industriali avanzate. La spinta poteva, per esempio, essere il risultato di tendenze sociali, economiche e culturali di lungo periodo che andavano provocando cambiamenti permanenti nella società americana (spesso sussunte nella categoria più generale di "emergenza della società post-industriale") e che avrebbero, a suo tempo, interessato ugualmente le altre società industriali avanzate. Oppure poteva essere il prodotto d'un rapido cambiamento, o sconvolgimento, sociale e culturale degli anni '60, che in sé era transitorio e che quindi alla fine si sarebbe attenuato, poteva, cioè essere il prodotto d'un processo *transitorio* di cambiamento anziché il prodotto dei *risultati* duraturi del cambiamento (per esempio, della rapida espansione delle iscrizioni negli istituti d'istruzione superio-

re anziché del conseguente alto livello degli iscritti in queste scuole). Inoltre, date le analogie che sembravano esistere tra la tendenza e i movimenti politici degli anni '60 e dei periodi precedenti della storia americana, è possibile che la nuova ondata riflettesse una dinamica specificamente americana, manifestantesi su base ricorrente o ciclica. D'altra parte è pure possibile che alle sue origini ci fosse una crisi transitoria, quantunque generale, del mondo industrializzato, la quale si manifestava in modi analoghi, anche se non identici, in altri paesi della Trilaterale. Oppure, cosa più probabile nella realtà, ma meno soddisfacente nella teoria, poteva essere il prodotto d'una mescolanza di fattori, permanenti e transitori, specifici e generali.

"Nel formare un governo retto da uomini che devono farlo valere su altri uomini", fece rilevare James Madison nel n. 51 di *The Federalist*, "la grande difficoltà risiede in questo: si deve, in primo luogo, mettere il governo in grado di dominare i governati e, in secondo luogo, costringerlo a dominare se stesso". Ritenere che tra questi due requisiti non ci sia alcun contrasto vuol dire semplicemente illudersi. Ritenere che sia impossibile raggiungere un minimo di armonia tra le due esigenze significa essere immotivatamente pessimisti. Ciò che la democrazia costituzionale si propone è, proprio, il mantenimento di questo equilibrio. Nel corso dei secoli, gli Stati Uniti sono probabilmente riusciti più d'ogni altro paese a combinare autorità governativa e sue limitazioni in modo efficace ed adeguato alle condizioni interne ed esterne in cui il loro sistema di governo ha operato. Su ciò che costituisce l'esatto equilibrio auspicabile tra potere e libertà, tra autorità e democrazia, tra governo e società, le opinioni sono ovviamente diverse. In realtà, l'equilibrio effettivo si sposta a seconda dei periodi. Una certa oscillazione dell'equilibrio, non solo è accettabile, ma può essere essenziale per il funzionamento efficace della democrazia costituzionale. Al tempo stesso, le oscillazioni eccessive possono produrre o troppo governo o troppo poca autorità. L'ondata democratica degli anni 1960 sollevò di nuovo e in modo prepotente il dubbio che l'ago della bilancia si fosse spostato troppo verso uno dei due lati.

Non c'è dubbio che le conseguenze di quest'ondata democratica si faranno sentire ancora per anni. La presente analisi cerca di mettere a fuoco i suoi effetti immediati — e alquanto contraddittori — sul sistema di governo. Il punto fondamentale è questo: *La vitalità della democrazia statunitense degli anni '60 produsse un sostanziale aumento dell'attività governativa e una sostanziale diminuzione dell'autorità governativa.* Agli inizi degli anni '70 gli americani progressivamente chiesero ed ot-

tennero dal loro governo più vantaggi, pur riponendo in esso minore fiducia rispetto a un decennio precedente. Paradossalmente, inoltre, questo manifestarsi dell'impulso democratico era concomitante allo spostamento del relativo equilibrio esistente nel sistema politico tra il decadimento delle istituzioni "input", più politiche, di maggior confluenza di interessi (più precisamente, partiti politici e presidenza), da un lato, e, dall'altro, la crescita al livello delle istituzioni di governo "output", burocratiche, normative ed esecutive. La vitalità della democrazia negli anni '60 sollevò interrogativi sulla governabilità della democrazia negli anni '70. L'espansione delle attività governative fece sorgere dubbi sulla solvibilità economica del governo; la diminuzione dell'autorità governativa fece nascere dubbi sulla sua solvibilità politica. L'impulso della democrazia è di rendere il governo meno potente e più attivo, di accrescerne le funzioni e ridurre l'autorità. Le questioni da discutere sono: Qual è la profondità di queste tendenze? Come possono queste linee di movimento apparentemente contraddittorie conciliarsi nel quadro del sistema politico vigente? Se va ripristinato un equilibrio tra attività ed autorità governative quali ne sono le conseguenze per l'ondata ed il movimento democratico degli anni '60? Un progresso a livello di vitalità della democrazia comporta *inevitabilmente* un regresso a livello della sua governabilità?

2. L'espansione dell'attività governativa

Nel venticinquennio successivo alla Seconda guerra mondiale, la struttura dell'attività di governo negli Stati Uniti si caratterizzò — in rapporto sia alla quantità, sia al contenuto — per due principali cambiamenti. Il primo, la "corsa alla difesa", fu una risposta alla minaccia sovietica esterna degli anni 1940; il secondo, la "svolta assistenziale", fu una risposta alla spinta democratica interna degli anni 1960. Il primo fu essenzialmente il prodotto d'una direzione d'*élite*; il secondo fu essenzialmente il risultato di aspettative popolari e domande collettive.

Il 1948 è un anno da cui si può propriamente far partire l'analisi di questi cambiamenti intervenuti nella struttura dell'attività governativa*. Allora, l'attività governativa si era assestata rispetto ai livelli e alle

*In questa analisi, l'attività governativa sarà valutata essenzialmente in base alle spese governative. Questo non è, naturalmente, un indice che possa riflettere equamente le svariate specie di attività governativa, come l'intervento normativo o la fissazione di livelli minimi (ad esempio, per la sicurezza automobilistica, in relazione

forme del periodo bellico; era stata completata la smobilitazione e la nazione si stava avviando ad un nuovo corso pacifico. In quell'anno, il totale delle spese governative (federali, statali e locali) ammontava al 20% del Pnl; le spese per la difesa nazionale erano il 4% del Pnl; mentre gli acquisti governativi di beni e servizi erano il 12% del Pnl. Nel corso dei cinque anni successivi queste cifre mutarono drasticamente. I mutamenti furono quasi interamente da ascrivere allo scatenarsi della Guerra fredda e alla sensazione, alla fine condivisa dai massimi esponenti del governo — Truman, Acheson, Forrestal, Marshall, Harriman e Lovett — che occorreva uno sforzo maggiore per neutralizzare la minaccia sovietica alla sicurezza dell'Occidente. Tra le fasi decisive dell'affermarsi di questa sensazione ci furono la pressione sovietica sulla Grecia e sulla Turchia, il putsch cecoslovacco, il blocco di Berlino, la conquista comunista della Cina, l'esplosione atomica sovietica e l'attacco nord-coreano alla Corea del Sud. Alla fine del 1949, per far fronte a questa minaccia, all'interno dell'esecutivo fu elaborato un piano di riarmo di grandi proporzioni. I principali esponenti dell'esecutivo ritenevano, però, che né il Congresso né l'opinione pubblica fossero preparati ad assecondare un rafforzamento militare così imponente. Questi ostacoli vennero meno con lo scoppio, nel giugno 1950, della Guerra di Corea³.

Il risultato fu una considerevole espansione delle forze armate statunitensi e una drastica ristrutturazione delle spese e dell'attività governative. Nel 1953 le spese per la difesa nazionale erano salite dal livello di 10,7 miliardi di dollari del 1948 a 48,7 miliardi. Anziché il 4 costituivano ora il 13% del Pnl. Le spese non destinate alla difesa restavano stabili sul 15%, facendo così assommare il totale delle spese governative al 28% (contro il 20 del 1948) e gli acquisti governativi di beni e servizi al 22% del Pnl (contro il 12 del 1948). In breve, nel corso di questi cinque anni, la quota governativa del gettito dell'economia americana aumentò di circa l'80%, assorbito in pratica tutto dal settore della difesa nazionale.

Con l'avvento dell'amministrazione Eisenhower e la fine della Guerra di Corea, queste proporzioni si modificarono un po' e si mantennero su

all'inquinamento o per l'abolizione della segregazione razziale nelle scuole), che esercitano un peso importante sull'economia e sulla società, anche se non comportano costi elevati. Inoltre, la presente analisi insisterà soprattutto, non sui livelli assoluti delle spese governative, che ovviamente si sono ampliate molto sia a causa dell'inflazione sia in termini reali, bensì sui rapporti tra uscite, entrate e Pnl, nonché tra i diversi tipi di uscite.

Fig. 3.1 — Spese governative in rapporto al Prodotto Nazionale Lordo

Anni	Totale delle spese gover- native	Spese per la difesa	Spese non destinate alla difesa	Acquisto di beni e servizi
1948	20%	4%	16%	12%
1953	28	13	15	22
1960	27	9	18	20
1965	27	7	20	20
1971	32	7	25	22
1973	32	6	26	21
1974*	33	6	27	22

*Dati preventivi

Fonte: *Economic Report of the President, 1975*, Government Printing Office, Washington, 1975.

un livello relativamente costante, protrattosi per oltre un decennio. Dal 1954 al 1966, le spese governative si aggirarono in genere sul 27-28% del Pnl; gli acquisti governativi di beni e servizi variarono dal 19 al 22%; le spese per la difesa, eccettuata una breve flessione nel 1964 e 1965, rimasero quasi sempre stabili sul 9-10% del Pnl. Per questo periodo il parametro di base fu in effetti il seguente:

- spese governative 28% del Pnl
- spese per la difesa 9% del Pnl
- spese non destinate alla difesa 19% del Pnl
- acquisti governativi di beni e servizi 21% del Pnl.

Verso la metà degli anni '60, la stabilità di questo parametro subì una pesante interruzione. La tendenza al ribasso della quota del Pnl assorbita dalla difesa, osservabile in questi anni (1964 e 1965), fu, comunque, rovesciata dalla guerra in Vietnam che determinò una lieve impennata, riportando le spese difensive al 9% del Pnl. Il cambiamento più significativo e duraturo fu dato dalla straordinaria espansione delle attività governative non rivolte a scopi difensivi. Tra il 1965 e il 1974, le spese complessive del governo balzarono dal 27 al 33% del Pnl; d'altra parte, gli acquisti di beni e servizi effettuati dallo stesso, che tra il 1948 e il 1953 erano aumentati di pari passo con le spese complessive, subirono

soltanto un modesto mutamento, passando dal 20% del 1965 al 22% del 1974. Questa differenza significò senz'altro che una parte consistente della spesa governativa avvenne sotto forma di trasferimenti; per esempio, sotto forma di sovvenzioni assistenziali e previdenziali anziché di contributi supplementari governativi al prodotto nazionale lordo. Le spese non destinate alla difesa, che nel 1965 avevano rappresentato il 20% del Pnl, ammontarono al 25% nel 1971 e furono preventivate sul 27% nel 1974. La spesa per la difesa scese al 7% del Pnl nel 1971 ed al 6% nel 1974. Ritornando al 1948, la spesa difensiva era stata meno del 20% del totale delle uscite governative. Al culmine del riarmo, nel 1953, ascese al 46% del totale, mentre nel lungo periodo di stabilità internazionale, negli anni '50 e '60, incise per circa il 33% sempre rispetto al totale delle spese federali. Sotto l'effetto della "svolta assistenziale" degli ultimi anni '60 ridiscese a meno d'un quinto delle uscite governative, tornò cioè al rapporto prevalente nel 1948, prima che diventassero chiare le implicazioni della guerra fredda.

L'entità della "svolta assistenziale" nella sfera dell'intervento governativo può essere valutata confrontando i cambiamenti riguardanti le spese statunitensi nel corso dei due decenni 1950 e 1960. Tra il 1950 e il 1960, le spese governative aumentarono nel complesso di 81 miliardi

Fig. 3.2 – Entrate ed uscite federali. Spese per le principali attività governative (in miliardi di dollari)

<i>Anni</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1965</i>	<i>1970</i>	<i>1971</i>	<i>1972</i>
Totale delle entrate	66,7	153,1	202,6	333,8	342,5	381,8
Totale delle uscite	70,3	151,3	205,6	333,0	369,4	397,4
Difesa e affari internazionali	18,4	47,5	55,8	84,3	80,9	79,3
Istruzione	9,6	19,4	29,6	55,8	64,0	70,0
Oasi e altre assicurazioni	0,7	10,8	16,6	35,8	42,0	46,9
Interessi sul debito pubblico	4,9	9,3	11,4	18,4	21,7	23,1
Assistenza pubblica	3,0	4,5	6,4	17,5	20,4	23,6
Sanità e ospedali	2,8	5,2	7,7	13,6	14,8	17,0
Risorse naturali	5,0	8,4	11,0	11,5	13,7	14,2

Fonte: U.S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States: 1974*, Government Printing Office, Washington, 1974, p. 246.

di dollari, di cui 29,1 miliardi, pari a circa il 36%, destinati alla difesa e alle relazioni internazionali. Tra il 1960 e il 1971, aumentarono di 218,1 miliardi di dollari, di cui, però, solo 33,4 miliardi, pari a circa il 15%, furono assorbiti dalla difesa e dalle relazioni internazionali, mentre le spese per i programmi interni aumentarono di 184,7 miliardi. Questo aumento delle spese a carattere nazionale si riflette anche nella variazione delle quote assorbite rispettivamente dal governo federale e dalle amministrazioni statali e locali sul totale delle spese governative. Nel 1960, su questo totale, la quota del governo federale (59,7%) fu praticamente identica a quella di dieci anni prima (60,3%). Nel 1971, l'aumento delle spese locali e statali aveva fatto scendere la quota federale delle spese governative al 53,8% del loro totale⁴.

I principali aumenti di spesa governativa negli anni '60 si registrarono nei settori dell'istruzione, delle erogazioni previdenziali ed assicurative, dell'assistenza pubblica, del debito pubblico e in quello sanitario ed ospedaliero. Nel 1960, la pubblica amministrazione a tutti i livelli degli Stati Uniti spese per la difesa circa il 125 % in più rispetto all'istruzione; nel 1972 spese meno del 15% in più. Nel 1960 la spesa per la difesa fu circa quattro volte e mezzo quella per la previdenza sociale; nel 1972 fu meno di due volte tanto. Nel 1960 la difesa assorbì una cifra dieci volte superiore a quella dell'assistenza pubblica; nel 1972 la proporzione fu meno di 4 a 1. Anche a basarsi soltanto sulle spese del governo federale, emergono chiaramente le stesse tendenze. Nell'anno finanziario 1960, la spesa globale per gli affari esteri incideva per il 53,7% del bilancio federale, mentre quella a sostegno dei redditi ammontava al 22,3%. Nell'anno finanziario 1974, secondo stime della Brookings Institution, in queste due direzioni furono impiegate cifre quasi identiche: 33% agli affari esteri e 31% a sostegno dei redditi⁵. In generale, la tendenza fu a massicci aumenti delle spese pubbliche dirette a fornire redditi e benefici a individui e gruppi particolari all'interno, più che all'aumento delle spese destinate a sostenere progetti nazionali in rapporto all'ambiente esterno.

La "svolta assistenziale", al pari di quella "difensiva" che l'aveva preceduta mise in evidenza la stretta connessione tra la struttura dell'intervento governativo e l'orientamento dell'opinione pubblica. Durante gli anni '40 e i primi anni '50 il pubblico americano approvò di buon grado i massicci programmi per la difesa e gli affari internazionali. Interrogata se il bilancio militare o l'entità delle forze armate dovessero essere rafforzati, ridotti o lasciati allo stesso livello, la massima parte del pubblico si dichiarò quasi costantemente a favore d'un più intenso sfor-

zo militare. Per esempio, nel marzo 1950, prima della Guerra di Corea e del "progetto di riarmo" del Consiglio nazionale di sicurezza, il 64% del pubblico riteneva che la spesa militare dovesse essere aumentata, il 7% che dovesse essere ridotta ed il 24% che dovesse rimanere pressoché invariata. Queste cifre rappresentavano risultati tipici dei primi anni di guerra fredda. Dalla metà alla fine degli anni '50, dopo che la spesa militare s'era di fatto molto ampliata, il favore per un'ulteriore espansione si attenuò un po'. Ma anche in questo caso, soltanto una piccola minoranza del pubblico si pronunciò per una riduzione, mentre la parte più consistente approvò il livello esistente in campo difensivo. L'appoggio popolare agli altri programmi governativi, compresi tutti i programmi interni e gli aiuti all'estero, fu quasi sempre sostanzialmente minore dell'appoggio dato alla spesa militare⁶.

Durante la metà degli anni '60, al culmine dell'ondata democratica e della guerra in Vietnam, l'opinione del pubblico su questi problemi mutò drasticamente. Nel 1960, per esempio, richiesto di pronunciarsi in merito alla spesa militare corrente, il 18% del pubblico rispose che gli Stati Uniti spendevano troppo per la difesa, il 21% troppo poco ed il 45% più o meno quanto era giusto. Nove anni più tardi, nel luglio 1969, la percentuale di pubblico che dichiarava che si spendeva eccessivamente per la difesa balzò da 18 a 52; la percentuale che riteneva spendersi troppo poco calò da 21 a 8, mentre quella che approvava il livello esistente scese da 45 a 31. Questo nuovo parametro di opinioni sulla difesa rimase relativamente stabile nel corso degli ultimi anni '60 e dei primi '70. Contemporaneamente, l'opinione pubblica divenne più favorevole alla spesa governativa per i programmi interni. Per esempio, in un sondaggio del 1974, in cui si chiedeva se la spesa per 23 programmi governativi dovesse essere aumentata, diminuita o lasciata pressoché invariata, l'attribuzione del punteggio relativo ai programmi interni si risolse tutto a favore d'un aumento, con una variazione di punti (50 indica il mantenimento del livello esistente) che andava da 51, per i programmi assistenziali per le famiglie a basso reddito, a 84 e a 86, per l'aiuto agli anziani e per lo sviluppo di una maggiore autosufficienza in campo energetico. Tutt'e cinque i programmi a carattere internazionale furono ritenuti molto meno degni di considerazione di qualunque programma interno, con punteggi che andavano da 39, per la spesa difensiva complessiva, a 20, per l'aiuto militare agli alleati. Per ogni programma a carattere internazionale il peso delle opinioni fu quindi a favore d'una riduzione, anziché d'un aumento, di spesa. Il punteggio medio complessivo per i programmi nazionali fu di 70, mentre per quelli di

politica estera e di difesa fu solo di 29⁷. Durante gli anni '60 si verificò, dunque, nell'opinione pubblica un mutamento considerevole e generalizzato riguardo all'attività dell'amministrazione.

Fin qui, la nostra analisi ha cercato di mettere a punto i rapporti tra spese governative e Pnl e tra differenti tipi di spesa. L'aumento delle spese, tuttavia, solleva anche importanti questioni concernenti la relazione tra spese ed entrate. Dopo la "svolta difensiva", durante gli anni '50 ed i primi anni '60 le spese pubbliche di solito hanno ecceduto le entrate, ma tranne un caso (il 1959, anno in cui il deficit fu di 15 miliardi di dollari), il divario tra le due voci non è mai stato grande per ciascun anno. Negli ultimi anni '60, invece, dopo che le implicazioni finanziarie della "svolta assistenziale" s'erano fatte sentire, il deficit del paese assunse nuove proporzioni. Nel 1968 ammontò a 17 miliardi di dollari e nel 1971 fu di 27 miliardi. Il deficit cumulativo dei cinque anni dal 1968 al 1971 fu di 43 miliardi. La causa prima di questo disavanzo complessivo nel bilancio nazionale risiedeva senza dubbio nel governo federale. In nove dei dieci anni finanziari successivi al 1965, il bilancio federale fu caratterizzato da un disavanzo: per questi dieci anni presi insieme lo si è fatto ammontare a complessivi 111,8 miliardi, di cui 74,6 per i cinque anni finanziari che vanno dal 1971 al 1975⁸.

L'eccedenza delle uscite rispetto alle entrate fu chiaramente una delle cause principali dell'inflazione che colpì gli Stati Uniti, assieme alla maggior parte degli altri paesi industriali, nei primi anni 1970. L'inflazione fu, in effetti, un modo di pagare lo scotto delle nuove forme di intervento pubblico a seguito della "svolta assistenziale". L'entità del disavanzo finanziario, la sua chiara inevitabilità e intrattabilità, ed i suoi effetti potenzialmente destabilizzanti furono per il sistema vigente abbastanza minacciosi da far nascere una variante di analisi marxista dell'inevitabile crollo del capitalismo. "La crisi finanziaria dello stato capitalistico", secondo le parole di James O'Connor, "è la conseguenza inevitabile del divario strutturale tra uscite ed entrate dell'erario pubblico". Come suggerisce Daniel Bell, questa argomentazione configura in effetti una nuova forma di neo-marxismo: il marxismo originario asseriva che la crisi del capitalismo sarebbe scaturita dalla concorrenza anarchica; il neo-marxismo affermava che sarebbe stata il risultato della guerra e delle spese belliche, dello stato militare; ora, la sua revisione più recente, tenendo conto della "svolta assistenziale", identifica nell'espansione delle spese pubbliche l'origine della crisi finanziaria del capitalismo⁹. Ciò che i marxisti erroneamente attribuirono all'economia capitalistica è, però, nella realtà, un prodotto della politica democratica.

La "svolta difensiva" comportò una grande espansione dell'impegno nazionale dedicato a scopi militari, a cui fece seguito una lieve diminuzione e una stabilizzazione del rapporto tra questo intervento e il prodotto nazionale globale. La "svolta assistenziale" ha prodotto un'espansione analoga ed un mutamento del corso dell'intervento pubblico. La questione centrale è questa: fino a che punto la presente espansione sarà, al pari di quella militare, limitata nella sua portata e nel tempo, o fino a che punto costituirà un fenomeno indefinito, permanente? Con circa il 27% del Pnl, la spesa pubblica extra-militare ha toccato il suo livello massimo? Oppure è destinata a crescere ulteriormente o è pensabile che diminuisca? I beneficiari delle elargizioni della pubblica amministrazione, assieme ai suoi dipendenti, costituiscono una fetta sostanziosa del pubblico. I loro interessi sono chiaramente in contrasto con quelli dei gruppi del pubblico che dalla pubblica amministrazione ricevono relativamente poco in termini monetari ed anzi devono sostenere con il pagamento delle tasse i trasferimenti pubblici ad altri gruppi sociali. D'altra parte, la storia insegna che i percettori di sussidi, specie i gruppi di produttori, hanno interessi più specifici, sono più consapevoli ed organizzati, riescono meglio a garantirsi l'accesso ai livelli di decisione politica che non gli interessi, più amorfi, meno organizzati e più diffusi dei contribuenti e consumatori. D'altra parte ancora, c'è qualche segno per cui le condizioni favorevoli a programmi su vasta scala, le quali esistevano negli anni '60, sono suscettibili d'un significativo cambiamento. La base politica della "svolta assistenziale" fu l'espandersi della partecipazione politica e l'intensificarsi dell'impegno per modelli democratici e egualitari esistenti negli anni 1960. I livelli di partecipazione politica alle campagne elettorali si sono stabilizzati e sembrerebbe che le altre forme di partecipazione politica si siano molto attenuate. Da alcuni sondaggi emerge che il pubblico è diventato più conservatore nei suoi atteggiamenti verso la pubblica amministrazione in genere e più ostile verso l'espansione dell'intervento statale. Nel 1972, per esempio, *liberals* e conservatori per la prima volta in egual numero concordavano sul fatto che il governo avesse troppa voce in capitolo. Al tempo stesso, però, i *liberals* si dichiaravano ferventi fautori dei nuovi programmi governativi, come l'assicurazione nazionale contro le malattie, a cui, invece, i conservatori si opponevano. Se, tuttavia, lo scetticismo generale su quanto il governo può compiere rimane una componente significativa dell'opinione pubblica, il modello d'intervento statale, prodotto dalla "svolta assistenziale" agli inizi degli anni '70, potrebbe ben restare relativamente stabile nell'immediato futuro.

3. Il declino dell'autorità governativa

3.1. *La contestazione democratica dell'autorità*

L'essenza dell'ondata democratica degli anni 1960 consistette in una contestazione generale dei sistemi di autorità, pubblici e privati, esistenti. In una forma o nell'altra, questa contestazione si manifestò nella famiglia, nell'università, nel lavoro, nelle associazioni pubbliche e private, nella politica, nella burocrazia statale e nei corpi militari. La gente non sentiva più la stessa coazione a obbedire a quanti aveva prima ritenuto superiori a sé per età, prestigio, condizione sociale, competenza, personalità o capacità. All'interno della maggior parte delle organizzazioni, la disciplina si allentò e le differenze di status si attenuarono. Ogni gruppo rivendicò il diritto di partecipare in modo egualitario — e magari più che egualitario — alle decisioni che lo riguardavano. Più precisamente, nella società americana, l'autorità si era comunemente basata su: posizione organizzativa, ricchezza economica, competenza specialistica, prerogative legali o rappresentatività elettorale. Le forme di autorità basate sulla gerarchia, sulla competenza e sulla ricchezza contrastavano, ovviamente, con l'orientamento democratico e egualitario e subirono tutt'e tre un pesante attacco. Nelle università, studenti privi di competenza giunsero a partecipare al processo decisionale riguardante molti problemi importanti. Nella pubblica amministrazione, la gerarchia organizzativa s'indebolì e i subalterni non esitarono a ignorare, a criticare e a frustrare i voleri dei loro superiori. Nell'ambito politico in genere, fu contestata l'autorità basata sulla ricchezza e vi furono iniziative riuscite d'introduzione di riforme che ne mettessero a nudo e limitassero l'influenza. L'autorità basata su fonti giuridiche o elettorali non necessariamente si scontrava con lo spirito dei tempi, ma quando ciò accadeva, era anch'essa contestata ed ostacolata. Le ingiunzioni dei giudici e gli atti delle assemblee legislative erano ritenuti legittimi nella misura in cui promuovevano, come spesso avveniva, obiettivi di uguaglianza e di partecipazione. La "disobbedienza civile" rappresentò, tutto sommato, la pretesa di avere ragione sul piano morale a disobbedire a leggi che moralmente stavano dalla parte del torto. Ciò implicava che in una società il valore morale del comportamento di ossequio alle leggi dipendeva dal contenuto delle leggi, non dal corretto meccanismo procedurale con cui esse venivano emanate. Infine, nonostante fosse più adeguata al movimento democratico, a volte non si sottrasse alla contestazione neppure la legittimità elettorale, come quan-

do veniva agitato il valore della rappresentatività "categoriale" per mettere in discussione il principio della rappresentatività elettorale.

La contestazione dell'autorità permeò la società. In politica, essa si manifestò con un affievolirsi della fiducia riposta dal pubblico nei leader e nelle istituzioni politiche, con una diminuzione della forza e dell'efficacia delle istituzioni politiche, quali i partiti e la presidenza, con il conferimento di un nuovo significato e peso ai mezzi di comunicazione "antagonisti" e all'intelligenza "critica" negli affari pubblici, nonché con il venir meno della coerenza, determinazione e sicurezza di sé della leadership politica.

3.2. *Il declino della fiducia del pubblico*

In un sistema democratico, l'autorità dei leader e delle istituzioni presumibilmente dipende in parte dalla dose di fiducia che il pubblico ripone in essi. Negli Stati Uniti, durante gli anni 1960 questa fiducia si affievolì considerevolmente. Questo affievolimento può essere riportato alla tendenza, manifestatasi un po' di tempo prima, alla polarizzazione ideologica e politica, che, a sua volta, affondava le radici nell'espansione della partecipazione politica verificatasi negli ultimi anni '50 e nei primi anni '60. L'ondata democratica comportò un impegno civico e politico più attivo, e quanti vi si dedicarono acquisirono una maggiore coerenza ideologica sui problemi della comunità, perdendo poi la loro fiducia nei leader e nelle istituzioni pubbliche allorché gli indirizzi governativi mancarono di corrispondere ai loro desideri. La sequenza e la direzione di questi mutamenti dell'opinione pubblica spiegano chiaramente come la vitalità della democrazia negli anni '60 (quale si manifestò con l'accresciuta partecipazione politica) generò problemi per la governabilità della democrazia negli anni '70 (come è emerso dalla diminuita fiducia del pubblico nelle autorità di governo).

Durante gli anni 1960, la pubblica opinione sui principali problemi dell'indirizzo politico manifestò la tendenza a una polarizzazione e strutturazione ideologica maggiori, cioè ci fu una generale tendenza ad assumere posizioni, sia liberali sia conservatrici, più coerenti sulle questioni politiche. Per esempio, si è stabilito un indice di coerenza ideologica del votante medio americano che per il periodo tra il 1956 e il 1960 si è aggirato sul valore di 0,15, che per il 1964 si è più che raddoppiato salendo a 0,40 e che nel corso del 1972 è rimasto a livelli analoghi¹⁰. Così l'immagine dei votanti americani che decidono in mo-

do autonomo e pragmatico valutando il pro e il contro delle diverse specifiche questioni diventa ben lontana dalla realtà.

Questo modello di sviluppo della polarizzazione e della coerenza ideologica ha le sue radici in due fattori. In primo luogo, coloro che sono più attivi in politica hanno anche più probabilità di nutrire opinioni coerenti e sistematiche sulle questioni politiche. L'aumento della partecipazione politica nei primi anni '60 fu così seguito da una maggiore polarizzazione dell'opinione politica nella metà degli anni '60. L'aumento di polarizzazione, a sua volta, spesso comportò livelli più alti di coscienza collettiva (come tra i negri) i quali poi stimolarono una maggiore partecipazione politica (come nella reazione sfavorevole dei bianchi).

In secondo luogo, la polarizzazione era chiaramente connessa al carattere dei problemi politici che diventarono argomenti centrali all'ordine del giorno della metà degli anni '60. I tre principali gruppi di questioni che poi vennero alla ribalta erano: questioni sociali, quali l'uso di droghe, libertà civili e ruolo delle donne; problemi razziali, comprendenti l'integrazione nelle scuole e nei trasporti, l'aiuto statale ai gruppi di minoranza, le rivolte urbane; questioni militari, tra cui soprattutto, ovviamente, la guerra del Vietnam, ma anche la coscrizione obbligatoria, la spesa militare, i programmi di aiuto militare ed il ruolo dell'apparato militare-industriale più in generale. Tutt'e tre queste serie di questioni, ma più in particolare quelle sociali e razziali, generarono tendenzialmente delle forti correlazioni tra le posizioni che il pubblico assumeva sulle singole questioni e l'ideologia politica complessiva a cui aderiva. D'altra parte, sulle questioni più squisitamente economiche l'ideologia rappresentò un elemento molto meno significativo. Così, per prevedere le posizioni dei singoli sulla legalizzazione della marijuana, sull'integrazione nelle scuole o sull'entità del bilancio militare, occorreva chiedere loro se si considerassero *liberals*, moderati o conservatori. Per pronosticare la loro posizione riguardo all'assicurazione contro le malattie finanziata dall'intervento federale, si doveva chiedere se fossero democratici, indipendenti o repubblicani¹¹.

La polarizzazione sui problemi in discussione verificatasi nella metà degli anni '60 spiega, almeno in parte, il considerevole affievolirsi della fiducia nel governo nel corso degli ultimi anni del decennio. Fette sempre più consistenti del pubblico americano assunsero posizioni più estreme sulla tematica politica; coloro che assunsero queste posizioni furono, in seguito, portati a un atteggiamento di maggiore diffidenza verso il governo¹². La suddetta polarizzazione generò sfiducia nel governo, di

pari passo con il crescere dell'insoddisfazione nei confronti dei suoi indirizzi politici ambivalenti ed accomodanti, da parte di quanti avevano posizioni precise in ordine alle questioni sul tappeto. I leader politici, in effetti, si alienarono una massa sempre crescente di popolazione nel tentativo di soddisfarla attraverso una logora politica tradizionale di compromesso.

Alla fine degli anni '50, per esempio, circa tre quarti della popolazione americana erano convinti che il loro governo fosse diretto in funzione degli interessi di tutti e solo il 17% riteneva che rispondesse agli interessi dei "grandi monopoli". Nel corso degli anni '60 queste proporzioni mutarono costantemente, stabilizzandosi su livelli assai diversi nei primi anni '70. Verso la seconda metà del 1972, soltanto il 38% della popolazione riteneva che il governo fosse "diretto nell'interesse di tutti", mentre una maggioranza del 53% pensava che fosse "diretto da alcuni grossi monopoli che badavano ai propri interessi" (si veda fig. 3.3). Nel 1959, alla richiesta di dire ciò di cui andavano più fieri riguardo al proprio paese, gli americani parlarono delle loro "istituzioni politiche" nella misura dell'85% (contro il 46 degli inglesi, il 30 dei messicani, il 7 dei tedeschi ed il 3% degli italiani, nel corso della stessa indagine comparativa). Però, nel 1973 il 66% d'un campione nazionale di americani si dichiarò insoddisfatto del modo in cui il proprio paese veniva governato¹³. Analogamente, nel 1958, il 71% della popolazione riteneva di potersi fidare della giustezza dell'operato del governo di Washington "quasi sempre" o "il più delle volte", mentre solamente il 23% rispose "qualche volta" o "mai". Verso la fine del 1972, però, la percentuale di

Fig. 3.3 - Governo diretto in funzione degli interessi di tutti o da alcuni grossi monopoli (in percentuale)

	1958	1964	1966	1968	1970	1972- Pre	1972- Post
Nell'interesse di tutti	76,3	64,0	53,2	51,2	50,1	43,7	37,7
Da grossi monopoli	17,6	28,6	33,3	39,5	40,8	48,8	53,3
Altro, dipende	1,0	4,0	6,3	4,8	5,0	2,5	2,5
Non saprei	5,1	3,5	7,2	4,5	4,1	5,1	6,5

Domande: - 1958: Pensi che gli altri papaveri del governo diano uguali possibilità a tutti, si tratti di pezzi grossi o di gente comune, oppure ritieni che alcuni di questi papaveri si preoccupino di più di ciò che vogliono i grossi monopoli?

- Altri anni: Diresti che il governo è diretto più o meno da alcuni grossi monopoli che badano ai propri interessi o che è diretto in funzione degli interessi di tutti?

Fonte: University of Michigan, Center for Political Studies, indagini elettorali.

Fig. 3.4 – Fiducia nel governo nazionale (in percentuale)

	1958	1964	1966	1968	1970	1972- Pre	1972- Post
Quasi sempre	15,9	14,3	16,9	7,3	6,5	6,8	5,3
Il più delle volte	57,1	62,3	48,2	54,2	47,3	45,3	47,8
Qualche volta	23,4	21,9	28,2	36,4	44,2	45,1	44,3
Quasi mai	—	—	2,5	0,2	0,3	0,5	0,6
Dipende	—	—	1,3	—	—	—	—
Non saprei	3,6	1,5	2,9	2,0	1,7	2,2	2,1

Domanda: In che misura pensi di poter confidare che il governo di Washington faccia quei che è giusto fare (quasi sempre — il più delle volte, solo qualche volta o quasi mai?)

Fonte: University of Michigan, Center for Political Studies, indagini elettorali.

quanti confidavano che il governo nazionale facesse quasi sempre o il più delle volte ciò ch'era giusto fare era scesa a 52, mentre quanti ritenevano che ciò si verificasse solo qualche volta o quasi mai s'erano raddoppiati, ottenendo il 45% (si veda fig. 3.4). Ancora, il tipo di cambiamento mostra un alto livello di fiducia, negli anni '50, un suo netto affievolirsi, nel corso degli anni '60, ed una stabilizzazione a livelli molto inferiori, nei primi anni 1970.

Il rapido declino della fiducia del pubblico nei propri leader, nella seconda metà degli anni '60, e la sua stabilizzazione o il suo parziale ripristino, nei primi anni '70, si possono anche desumere da altri dati che consentono un confronto tra gli atteggiamenti verso il governo e verso le altre principali istituzioni sociali. Tra il 1966 e il 1971, la proporzione di popolazione che nutriva "molta fiducia" nei leader di ognuna delle principali istituzioni statali si dimezzò (si veda fig. 3.5). Tuttavia, nel 1973 la fiducia del pubblico nella leadership del Congresso, della Corte suprema e delle forze armate aveva cominciato a ristabilirsi, rispetto alle punte minime di due anni prima. La fiducia nella leadership dell'esecutivo toccò però quell'anno — ma non c'era da sorprendersi — la sua punta minima. Questi mutamenti degli atteggiamenti nei confronti della leadership degli organismi dello stato non si verificarono nel vuoto, ma rientrarono nell'indebolimento generale della fiducia nella leadership istituzionale. La leadership delle principali istituzioni sociali non statali — come grandi *corporations*, istituti d'istruzione superiore e medicina — che nella metà degli anni '60 avevano goduto di

Fig. 3.5 – Proporzione di pubblico che esprimeva "molta fiducia" nella leadership delle istituzioni

	In percentuale				Mutamento 1966-73
	1966	1971	1972	1973	
<i>Stato federale</i>					
Esecutivo federale	41	23	27	19	- 22
Congresso	42	19	21	29	- 13
Corte suprema	51	23	28	33	- 18
Forze armate	62	27	35	40	- 22
<i>Istituzioni sociali</i>					
Principali società	55	27	27	29	- 26
Lavoratori organizzati	22	14	15	20	- 2
Istruzione superiore	61	27	33	44	- 17
Medicina	72	61	48	57	- 15
Religione organizzata	41	27	30	36	- 5
<i>Mezzi di comunicazione</i>					
Stampa	29	18	18	30	+ 1
Telegiornali	25	22	17	41	+ 16

Domanda: Diresti, per quanto riguarda le persone che dirigono queste istituzioni, che riponi in esse molta fiducia, soltanto poca fiducia o quasi nessuna fiducia?

Fonte: Louis Harris and Associates, *Confidence and Concern; Citizens View American Government*, Committee Print, U.S. Senate, Committee on Government Operations, Subcommittee on Intergovernmental Relations, 93° Congresso, 1° Sessione 3 Dicembre 1973.

alti livelli di fiducia da parte del pubblico, subì pure un tipo alquanto analogo di declino sostanziale e di recupero parziale. Significativamente, solo la leadership della stampa e dei telegiornali godette nel 1973 d'una fiducia maggiore rispetto al 1966, e questo aumento fu considerevole soltanto per la televisione. Nel 1973, le istituzioni-guida nelle quali il pubblico riponeva il massimo grado di fiducia erano, in ordine decrescente: la medicina, l'istruzione superiore, i telegiornali e le forze armate.

Gli ultimi anni '60 e i primi anni '70 conobbero pure un eloquente abbassamento, rispetto alla metà degli anni '60, per quanto riguarda la sensazione di efficacia politica da parte d'una grande maggioranza di pubblico. Nel 1966, per esempio, a ritenere che le proprie opinioni "non contassero più molto", era il 37% di popolazione; mentre nel

1973 la pensava così una consistente maggioranza del 61%. Analogamente, nel 1960, su un indice di efficacia politica elaborato dal Michigan Survey Research Center, il 42% del pubblico americano toccò un punteggio "alto", mentre solo il 28% toccò un punteggio "basso". Nel 1968, però, questa distribuzione era vistosamente cambiata: il 38% toccò un punteggio "alto" ed il 44% uno "basso"¹⁴. Questo affievolirsi della sensazione di efficacia politica venne a coincidere e fu senz'altro intimamente connesso con il concomitante venir meno della fiducia della popolazione nel governo. All'inizio degli anni '70, tuttavia, l'influsso di questo mutamento della sensazione di efficacia politica sul livello complessivo di partecipazione politica aveva cominciato a manifestarsi solo in parte.

In termini di teoria tradizionale dei requisiti d'un possibile ordinamento politico democratico, queste tendenze degli anni '60 si conclusero con un quadro prevalentemente negativo, sebbene ancora eterogeneo. Da un lato, si hanno la crescente sfiducia nel governo, le tendenze alla polarizzazione dell'opinione pubblica e il venir meno della sensazione di efficacia politica. Dall'altro, si ha l'incipiente crescita di partecipazione politica rispetto ai livelli precedenti. E' ben possibile, come abbiamo già prospettato, che tutte queste tendenze siano interdipendenti. Gli aumenti di partecipazione si registrarono per la prima volta negli anni '50; ad essi susseguì la polarizzazione, nella metà degli anni '60, sulla problematica razziale, sociale e militare; questa, a sua volta, fu seguita negli ultimi anni '60 dalla diminuzione della fiducia nel governo e della sensazione di efficacia politica individuale. C'è motivo di ritenere che tale sequenza non fosse del tutto casuale¹⁵. E' verosimile che quanti sono attivi in politica abbiano opinioni più sistematiche e coerenti sui temi politici, e che, come abbiamo indicato prima, quanti nutrono tali opinioni si estraneino allorché l'azione del governo non riflette le loro convinzioni. Sul filo di questo stesso ragionamento si dovrebbe supporre che quanti svolgono il massimo di attività politica dovrebbero essere massimamente insoddisfatti del sistema politico. In passato accadeva esattamente il contrario: quanti partecipavano attivamente alla politica avevano atteggiamenti altamente positivi nei riguardi del governo e degli indirizzi politici. Oggi, però, questa correlazione sembra indebolirsi, ed è ben possibile che quanti nutrono scarsa fiducia nel governo non siano politicamente più apatici di quanti nutrono in esso grande fiducia¹⁶.

L'affievolirsi della sensazione di efficacia politica da parte del cittadino medio potrebbe anche generare un abbassamento dei livelli di partecipazione politica. In effetti, nelle elezioni presidenziali del 1972, si

registrarono, rispetto alle precedenti elezioni del 1968, un consistente abbassamento del livello dell'interesse elettorale riferito ed una stabilizzazione del livello di partecipazione all'attività elettorale¹⁷. Si ha, così, qualche motivo per ritenere che possa esserci un processo ciclico di interazione in cui:

1. l'accresciuta partecipazione politica porta a un'accresciuta polarizzazione degli indirizzi politici a livello della società;
2. la maggiore polarizzazione degli indirizzi politici porta a una crescente sfiducia e a un senso di decrescente efficacia politica a livello individuale;
3. una sensazione di decrescente efficacia politica porta a una minore partecipazione politica.

Inoltre, il cambiamento delle principali questioni all'ordine del giorno politico potrebbe condurre a una minore polarizzazione ideologica. La passione di cui sono stati oggetto molti temi "caldi" degli anni '60 si è placata, e ciò che oggi predomina è la preoccupazione riguardo ai problemi economici, anzitutto quello dell'inflazione, seguito da quelli della recessione e della disoccupazione. Le posizioni del pubblico sulle questioni economiche non sono, tuttavia, connesse con le sue inclinazioni ideologiche di fondo in modo altrettanto diretto delle sue posizioni sulle altre questioni. Inoltre, l'inflazione e la disoccupazione appaiono come qualcosa di criminale; nessuno si dichiara favorevole ad essi, e differenze significative possono manifestarsi solo se ci sono programmi alternativi significativamente diversi per affrontarli. Però, tali programmi si sono attuati con lentezza; per cui, il rilievo assunto dalla tematica economica può fare insorgere sentimenti generalizzati di mancanza di fiducia nel sistema politico, ma non insoddisfazioni alla cui origine ci sia l'incapacità del governo di seguire un particolare indirizzo politico. Una tale diffusa estraniamento potrebbe, a propria volta, rafforzare le tendenze alla passività politica, generate dall'affievolirsi, già distinguibile, del senso di efficacia politica. Ciò fa pensare che l'ondata democratica degli anni '60 ben potrebbe generare le proprie forze di compensazione, che un improvviso aumento di partecipazione politica produce le condizioni che ne favoriscono il calo.

3.3. *Il deperimento del sistema partitico*

Il decadimento della funzione dei partiti politici americani nel corso degli anni '60 può essere visto in vari modi.

1. L'identificazione in un partito ha subito un netto abbassamento, e la porzione di pubblico che si considera *Independent* in politica è corrispondentemente aumentata. Nel 1972, quanti identificavano se stessi come *Independents*, erano più di quanti si riconoscevano come *Republicans*, e tra le persone al di sotto dei trent'anni c'erano più *Independents* che *Republicans* e *Democrats* messi assieme. I votanti più giovani tendono sempre ad essere meno "partigiani" di quelli più anziani. Ma la proporzione di indipendenti in questa classe d'età è aumentata nettamente. Nel 1950, per esempio, a considerarsi indipendente nella classe dai 21 ai 29 anni era il 28%; nel 1971, il 43%¹⁸. Così, se non si verificheranno un rovesciamento di questa tendenza ed un marcato aumento della "partigianeria", c'è da prevedere che per almeno un'altra generazione persisteranno nell'elettorato americano livelli sostanzialmente bassi di identificazione nel partito.
2. I voti dati al partito sono andati diminuendo, mentre ha assunto importanza il fenomeno della "scissione delle liste". Nel 1950 l'80% circa dei votanti diede il proprio suffragio direttamente alle liste di partito; nel 1970 a comportarsi così fu soltanto il 50%¹⁹. Gli elettori sono dunque più propensi a votare per un candidato che non per il partito, e ciò, a sua volta, vuol dire che i candidati devono farsi la campagna elettorale essenzialmente come individui e farsi accettare dai votanti per la propria personalità e capacità, anziché far fronte unico con gli altri candidati dello stesso partito. Per cui, devono pure raccogliersi il denaro occorrente e crearsi un'organizzazione propria. Il caso-limite del Creep e del suo distacco dal Republican National Committee nelle elezioni del 1972 si sta ripetendo, in misura maggiore o minore, in altri contesti elettorali.
3. Anche la coerenza "partigiana" del voto va diminuendo, cioè, è più probabile che gli elettori diano il voto ai repubblicani in una elezione e ai democratici nella successiva. A livello nazionale, si registra una sempre maggiore tendenza dell'opinione pubblica a puntare ora sull'uno o sull'altro, e questo a prescindere, almeno in parte, dalle differenze abituali esistenti tra gruppi elettorali definiti. Quattro elezioni presidenziali sulle sei che si sono avute dal 1952 sono state vinte con

maggioranze schiaccianti. Questo fenomeno è un prodotto dell'indebolimento dei legami di partito e del declino del regionalismo in politica. Nel 1920, Harding ebbe pressochè la stessa percentuale del voto popolare ottenuto da Nixon nel 1972, però Harding perse undici stati, mentre Nixon solo il Massachusetts e il distretto di Columbia²⁰. Analogamente, il fatto che gli elettori assegnarono il 60% di voti a Nixon non impedì che nello stesso anno rieleggessero un Congresso democratico e che due anni dopo dessero ai democratici una maggioranza congressuale ancora più schiacciante.

Come può desumersi dalle cifre summenzionate, l'importanza del partito in quanto guida del comportamento elettorale è venuta considerevolmente meno. In parte, ma solo in parte, il suo ruolo è stato preso dalla capacità di attrazione del candidato. Un elemento ancora più significativo, in grado di incidere sul comportamento elettorale, è stata l'agitazione dei problemi. In passato, se si voleva prevedere come i singoli avrebbero votato in una elezione congressuale o presidenziale, il dato più importante da conoscere sul loro conto era la loro identificazione di partito. Oggi non è più così. Nelle previsioni di voto, nel 1956 e 1960 l'identificazione di partito contava tre o quattro volte di più delle opinioni degli elettori sui problemi. Nelle elezioni del 1964 e degli anni successivi, questo rapporto si è rovesciato. La politica dei problemi ha sostituito, in quanto influenza primaria sul comportamento politico di massa, la politica di partito²¹. Questo vale, oltre che per il pubblico ed il comportamento elettorale, anche per i membri del Congresso ed il comportamento legislativo. Il partito non è più una guida importante come un tempo ai fini della determinazione del voto dei membri del Congresso. Alla Camera dei Rappresentanti, ad esempio, nel periodo del secondo mandato presidenziale di Truman (1949-52), il 54,5% dei voti per appello nominale erano voti d'unità di partito, in cui una maggioranza d'un partito si contrappone a una maggioranza d'un altro partito. Questa proporzione ha subito un forte ridimensionamento, al punto che nel corso del primo mandato di Nixon (1969-72) solo il 31% dei voti per appello nominale erano voti di unità di partito²².

Il venir meno dell'importanza del partito per il pubblico di massa, in una certa misura si riflette anche negli atteggiamenti del pubblico verso i partiti in quanto istituzioni. Nel 1972, si chiese al pubblico americano quale delle quattro principali istituzioni dello stato nazionale (Presidenza, Congresso, Corte suprema e partiti politici) avesse svolto, negli anni immediatamente precedenti, l'opera migliore, o peggiore, e quale fosse

Fig. 3.6 – *Atteggiamenti verso le istituzioni di governo, 1972 (in percentuale)*

	<i>Opera migliore</i>	<i>Più efficace</i>	<i>Opera peggiore</i>	<i>Meno efficace</i>
Presidente	39	31	11	8
Congresso	28	32	7	6
Corte suprema	13	26	23	9
Partiti politici	3	4	43	62

Domande: 1. Quale delle componenti di governo segnate sull'elenco ha svolto, secondo te, l'opera migliore (o peggiore) negli ultimi due anni?
 2. Quale delle componenti di governo segnate sull'elenco diresti che è la più (o la meno) efficace?

Fonte: University of Michigan, Center for Political Studies, indagine post-elettorale del 1972.

la più efficace o la meno efficace. Su entrambe queste dimensioni, le differenze tra le tre branche formali dello stato nazionale, benché chiaramente percettibili, non risultarono proprio tanto grandi. Nessuna delle tre istituzioni, però, si avvicinò al giudizio negativo espresso dagli elettori al riguardo dei partiti politici (si veda fig. 3.6). Visti nel contesto degli altri segni attestanti il venir meno dell'attaccamento al partito, questi dati potrebbero essere suscettibili di varie interpretazioni; pur tuttavia da essi emerge chiaramente che l'atteggiamento popolare verso i partiti esprime insieme disapprovazione e dispregio. Questi atteggiamenti, com'era prevedibile, sono particolarmente marcati tra i giovani al di sotto dei venticinque anni. Nel 1973, per esempio, il 61% dei giovani con un livello d'istruzione superiore e il 64% degli altri giovani ritenevano necessario riformare o abolire i partiti politici; mentre, per fare un raffronto, il 54% dei primi ed il 45% dei secondi ritenevano che occorresse riformare o abolire i monopoli²³.

Sono venute meno, non solo la base di massa dei partiti, ma anche la coerenza e la forza delle organizzazioni di partito. Anzi, il partito politico è diventato qualcosa di meno d'una organizzazione, con vita e interessi propri, e qualcosa di più di un'arena in cui attori diversi perseguono i loro interessi. Senz'altro, il declino dell'organizzazione di partito è, sotto certi aspetti, un fenomeno radicato e consueto. L'espandersi delle funzioni assistenziali dello stato, avviatosi con il New Deal, la maggiore diffusione dei mezzi di comunicazione di massa, specie la televisione, e i più alti livelli di benessere e di istruzione del pubblico hanno manifestato nel corso degli anni la tendenza a indebolire le basi tradizionali

dell'organizzazione di partito. Durante gli anni '60, comunque, questa tendenza sembrò accelerarsi. Nei due partiti maggiori, i leader incontravano difficoltà a mantenere il controllo della funzione di partito più centrale e importante: quella della scelta dei candidati agli incarichi pubblici. L'esautorazione dell'organizzazione di partito fu, in parte, il risultato della mobilitazione di collegi elettorali "problematici" da parte di candidati orientati dai problemi, di cui Goldwater, McCarthy, Wallace e McGovern furono i principali esempi a livello nazionale. In parte, però, si trattò semplicemente d'una reazione contro la politica e i leader dei partiti. L'appoggio da parte dei leader e delle convenzioni di partito venne a contare ben poco, se non fu, spesso, d'ostacolo. L'*outsider* della politica, o il candidato che riusciva a farsi passare per tale, trovava accesso dall'interno alle cariche politiche. A New York, nel 1974, per esempio, quattro su cinque candidati designati dalla convenzione democratica dello stato per la carica di governatore furono respinti dall'assemblea dei votanti del partito; si fece rilevare a proposito che i dirigenti di partito non sostennero Hugh Carey alla carica di governatore perché non avrebbe potuto vincere, e che questi vinse perché quelli non l'appoggiarono. La lezione degli anni '60 fu che i partiti politici americani erano organizzazioni straordinariamente aperte ed estremamente vulnerabili, nel senso che potevano essere facilmente permeate, e addirittura conquistate da gruppi fortemente motivati e ben organizzati che agitassero una causa e disponessero d'un candidato.

Gli orientamenti di riforma e di riorganizzazione degli anni '60 erano tutti intesi a rendere ancora più aperti i partiti e a incoraggiare una più piena partecipazione nei loro affari. Era pensabile che queste riforme avrebbero in una certa misura potuto attenuare il singolare paradosso che caratterizzava la crescita della partecipazione popolare alla politica, ma l'organizzazione fondamentale destinata a strutturare e preparare questa partecipazione, il partito politico, stava venendo meno. Nello stesso tempo, l'effetto a lungo termine delle riforme avrebbe potuto essere molto diverso da quello voluto. Nel fervore democratico del "periodo progressista" iniziato sul finire del secolo si fece ampiamente ricorso all'elezione diretta delle persone da proporre a candidati come mezzo per assicurare il controllo popolare sull'organizzazione di partito. In effetti, però, le riunioni dei votanti del partito per la nomina dei candidati rafforzarono il potere dei capi politici i cui seguaci dell'apparato finivano sempre col decidere l'esito di queste assemblee. Analogamente, le riforme degli anni '70 per assicurare, all'interno del partito democratico, la rappresentanza nelle varie convenzioni di tutti i gruppi

e punti di vista significativi sembrarono fatte apposta per dare ai dirigenti di partito possibilità nuove di influire in sede di convenzione nazionale sulla scelta del candidato presidenziale.

Come abbiamo indicato, i segni di deperimento del sistema partitico americano trovano corrispondenza nei sistemi partitici degli altri paesi industriali democratici. Tuttavia, gli sviluppi avutisi negli anni '60 nel sistema americano possono anche considerarsi nel quadro della dinamica storica della politica del paese. Secondo la teoria invalsa della politica americana, si verifica periodicamente, di solito in concomitanza d'una "elezione critica", un nuovo importante schieramento di partito, e ciò all'incirca ogni 28-36 anni: 1800, 1828, 1860, 1898, 1932²⁴. Stando a questa teoria, tale nuovo schieramento si sarebbe dovuto presentare verso il 1968. Invero, le modifiche degli schieramenti politici sono sempre state accompagnate nel corso della storia da molti di quei segni di decomposizione dei partiti che furono presenti negli anni '60: venir meno dell'identificazione nel partito, maggiore vivacità elettorale, movimenti "terzaforzisti", allentamento dei legami tra gruppi sociali e partiti politici, emergere di nuovi orientamenti politici che oltrepassano le vecchie differenziazioni. All'epoca del New Deal apparve chiaramente lo sgretolarsi del vecchio sistema partitico e si attese con impazienza, per lo meno da parte dei politici e degli studiosi della politica, che se ne formasse uno nuovo. Però, né nel 1968, né nel 1972 emerse una nuova coalizione di gruppi che costituisse una nuova maggioranza partitica e desse vita a un nuovo schieramento politico. Né sembrò manifestarsi alcun segno importante che attestasse la possibilità d'un tale rimescolamento politico per il 1976 — momento in cui sarebbero trascorsi da 8 a 16 anni in più rispetto al parametro "normale" dell'evoluzione del sistema partitico.

In alternativa, i sintomi della decomposizione dei partiti potrebbero essere interpretati come presagio, non tanto d'un nuovo schieramento dei partiti nel quadro d'un sistema in sviluppo, quanto piuttosto d'un fondamentale deperimento e d'una potenziale dissoluzione del sistema partitico. Sotto questo profilo, si potrebbe affermare che il sistema partitico americano nacque durante l'epoca jacksoniana della prima metà del secolo diciannovesimo, subì dei rimescolamenti negli anni 1850, 1890 e 1930, ma raggiunse il suo apice, quanto a impegno popolare e forza organizzativa, nelle ultime decadi del diciannovesimo secolo e che, da allora, ha attraversato un processo lento, divenuto oggi più rapido, di disgregazione. Per suffragare questa proposizione, si potrebbe sostenere che i partiti rappresentano una forma politica particolar-

mente adatta alle esigenze della società industriale e che quindi l'avanzata degli Stati Uniti in una fase post-industriale implica la fine del sistema dei partiti politici quale finora l'abbiamo conosciuto. Se così stanno le cose, si deve affrontare tutta una gamma di questioni cruciali. Se la partecipazione politica non sarà organizzata per mezzo dei partiti, come sarà organizzata? Se cesserà la funzione dei partiti, non verrà significativamente meno anche la partecipazione popolare? Nei paesi meno sviluppati la principale alternativa al governo attraverso i partiti è quella del governo militare. Hanno i paesi ad alto tasso di sviluppo una terza alternativa?

3.4. *L'instabile equilibrio tra governo e opposizione*

La governabilità di una democrazia dipende dal rapporto tra l'autorità delle sue istituzioni di governo e la forza delle sue istituzioni di opposizione. In un sistema parlamentare, l'autorità del ministero dipende dall'equilibrio di potere tra i partiti al governo e quelli all'opposizione nel corso della legislatura. Negli Stati Uniti, l'autorità del governo dipende dall'equilibrio di potere tra un'ampia coalizione di istituzioni e gruppi al governo, che comprende ma oltrepassa la legislatura e le altre istituzioni formali di governo, e le situazioni e i gruppi che si trovano all'opposizione. Nel corso degli anni '60, l'equilibrio delle forze tra governo ed opposizione mutò in modo significativo. L'istituzione di governo al centro del sistema politico, la presidenza, vide scemare la sua forza; mentre, le istituzioni che nel sistema svolgevano ruoli di opposizione, più precisamente i mezzi nazionali di comunicazione e il Congresso, videro accrescere in modo rilevante la propria forza.

"Chi governa?" — è questa, ovviamente, una delle più importanti domande da porre riguardo a ogni sistema politico. Ancora più importante, però, può essere la domanda: "Qualcuno governa?". Nella misura in cui gli Stati Uniti, nei decenni successivi alla Seconda guerra mondiale, sono stati governati da qualcuno, questi è stato il presidente, appoggiato e coadiuvato dai principali uomini e gruppi dell'"Executive Office", della burocrazia federale, del Congresso e delle più importanti ditte, banche, studi legali, fondazioni e mezzi di comunicazione, che costituiscono l'*establishment* privato. Nel ventesimo secolo, quando il sistema politico americano ha operato costantemente nel rispetto dell'interesse pubblico, la direzione e l'iniziativa sono partite dalla Casa Bianca. Quando il presidente non sia stato in grado di eser-

citare autorità, quando non sia stato in grado di avvalersi della collaborazione degli uomini-chiave del processo decisionale di qualche altro settore della società e dello stato, non c'è stato nessuno in grado di rispondere allo scopo e di prendere l'iniziativa al suo posto. Nella misura in cui gli Stati Uniti sono stati governati su base nazionale, sono stati governati dal presidente. Nel corso degli anni '60 e nei primi anni '70, però, l'autorità del presidente si ridusse considerevolmente, e la coalizione di governo che aveva, in pratica, aiutato il presidente a dirigere il paese dall'inizio degli anni '40 ai primi anni '60 cominciò a sgretolarsi.

Questi sviluppi furono, in qualche misura, un risultato della tendenza alla perdita di legittimazione, emersa negli anni '60 e nei primi anni '70, e riguardante tutte le forme di leadership, ed in particolare quelle collegate con la politica o da questa influenzate. Non solo si ebbe un affievolimento della fiducia del pubblico nei leader politici, ma anche una forte diminuzione della fiducia dei leader politici in se stessi. Ciò fu in parte la conseguenza di quelli che venivano avvertiti come grossi fallimenti politici: la mancata "vittoria" della guerra in Indocina; il mancato raggiungimento dei risultati previsti coi programmi sociali della "Grande Società" e l'impossibilità di far fronte all'inflazione. La percezione di questi insuccessi produsse tra i leader politici dubbi circa l'efficacia del loro dominio. Inoltre, e cosa forse più importante, questi leader ebbero dubbi sulla moralità del loro dominio. Anche loro condidero l'ethos democratico, partecipazionale ed egualitario dei tempi e si posero quindi problemi circa la legittimità della gerarchia, della coercizione, della disciplina, della segretezza e dell'inganno — tutti attributi, in una certa misura inevitabili, del processo di governo*.

Probabilmente nessuno sviluppo degli anni '60 e '70 eserciterà sull'avvenire della politica americana un peso maggiore del declino dell'autorità, dello status, dell'influenza e dell'efficacia della presidenza. Gli effetti dell'indebolimento della presidenza si faranno sentire per anni in tutto lo stato. Il declino della presidenza si manifesta in vari modi.

Nessuno degli ultimi quattro presidenti è rimasto in carica per un completo ciclo di otto anni. Un presidente è stato assassinato, un altro

* Come fa rilevare al riguardo il mio collega Sidney Verba, non va inoltre dimenticato che "il disordine, la diffidenza verso l'autorità, le difficoltà di conciliare pretese contrapposte avanzate verso il governo, il conflitto tra le branche governative nonché le grida dal fondo della sala durante le riunioni del consiglio municipale sono in una certa misura attributi inevitabili del governo democratico".

costretto a lasciare l'incarico per l'opposizione ai suoi indirizzi politici, un altro ancora costretto ad andarsene per l'opposizione alla sua persona. La breve durata del mandato riduce l'efficacia del presidente nell'affrontare sia i nemici e gli alleati all'estero, sia i burocrati e i membri del Congresso in patria. Il periodo di massima debolezza della presidenza nella storia americana fu quello dal 1848 al 1860, 12 anni durante i quali la carica fu occupata da quattro presidenti, nessuno dei quali fu rieletto.

Attualmente, per la prima volta dalla rivoluzione jacksoniana, gli Stati Uniti hanno un presidente e un vicepresidente che non sono il prodotto d'un processo elettorale nazionale. Sia la legittimazione che l'ascendente della presidenza sono indeboliti nella misura in cui il presidente non accede alla carica grazie a un impegno nella politica nazionale che lo obblighi a mobilitare il sostegno di tutto il paese, a negoziare alleanze con gruppi economici, etnici e regionali diversi e battere i suoi avversari in intense battaglie elettorali a livello statale e federale. L'attuale presidente è un prodotto di Grand Rapids e della Camera dei rappresentanti — non della nazione. Se non altro momentaneamente, gli Stati Uniti sono ritornati ai rapporti tra Congresso e presidente che prevalsero nel periodo delle "fazioni congressuali" (*congressional caucus period*), nella seconda decade del secolo scorso.

A partire da Theodore Roosevelt, per lo meno, la presidenza è stata vista come la branca del governo più popolare e più adatta a fornire la leadership per una riforma progressiva. *Liberals*, progressisti, intellettuali videro tutti nella presidenza la chiave del cambiamento della politica, dell'economia e della società americane. I grandi presidenti sono stati i presidenti forti, i quali forzavano l'autorità legittima e i mezzi politici per mobilitare i sostenitori dei loro orientamenti politici e attuare il loro programma legislativo. Tuttavia, negli anni 1960 l'orientamento dell'opinione pubblica subì una sensazionale inversione: quanti in passato avevano esaltato la leadership presidenziale, ora mettevano in guardia dai pericoli del potere presidenziale.

Nel corso degli anni '60 molto si parlò sulla stampa e altrove dei pericoli dell'abuso di questo potere, ma la sua critica fu, per molti aspetti, un segno del suo declino. Certamente l'immagine che i presidenti Johnson e Nixon avevano del proprio potere era ben diversa, e probabilmente più precisa, non foss'altro perchè autoappagante, rispetto alle immagini che i critici della presidenza si facevano del potere presidenziale. Sia Johnson che Nixon si vedevano isolati e assediati, circondati da forze ostili installate nella burocrazia e nell'*establishment*. Sotto

entrambi, la Casa Bianca era pervasa da una sensazione come di paranoia politica: l'impressione che il presidente e i suoi collaboratori costituissero "un'isola" in un mondo ostile. Questi sentimenti di sospetto e diffidenza, da un lato, spinsero elementi dello *staff* del presidente a impegnarsi, con l'intento di neutralizzare i suoi nemici, in azioni avventate, illegali e suicide; dall'altro, resero loro ancor più difficili la ricerca dei compromessi politici e l'esercizio della leadership politica necessari per mobilitare i suoi sostenitori.

Durante gli ultimi anni '60 e i primi anni '70, il Congresso e i giudici cominciarono a imporre al potere presidenziale tutta una serie di restrizioni formali, quali la "legge sui poteri di guerra", la legge di riforma del bilancio, le limitazioni alla requisizione di fondi da parte del presidente, e misure analoghe.

Nel contempo, ed aspetto che ebbe un'importanza maggiore, l'efficacia del presidente in quanto principale leader della nazione venne meno anche in conseguenza del venir meno dell'efficacia della leadership ad altri livelli della società e dello stato. L'assenza d'una forte leadership centrale (sul modello di Rayburn-Johnson, per esempio) nel Congresso rese impossibile al presidente assicurarsene a buon mercato il sostegno. La diffusione di autorità nel Congresso significò la riduzione di quella del presidente. Mancò una leadership centrale con la quale egli potesse intavolare trattative e raggiungere un accordo. Lo stesso valeva per il gabinetto. Si additò spesso il generale decadimento dello status dei ministri a comprova dell'aumento del potere della presidenza, adducendo che questa andava assumendosi prerogative che prima spettavano ai ministeri. Ma in realtà il decadimento dello status dei segretari di stato rendeva più difficile per il presidente disporre dell'appoggio e della collaborazione dell'alta burocrazia: una debole leadership a livello ministeriale indebolisce la leadership a livello presidenziale.

Per diventare presidente, un candidato deve dar vita a una coalizione elettorale comprendente una maggioranza di votanti adeguatamente distribuita nel paese. Normalmente, egli fa questo:

1. immedesimandosi con talune tematiche e posizioni che gli arrecano l'appoggio di importanti categorie sociali — economiche, regionali, etniche, razziali e religiose;
2. coltivando l'apparenza di certe caratteristiche generali — probità, energia, risolutezza, praticità, sincerità ed esperienza — che di solito esercitano un'ampia attrazione sui membri di tutte le categorie.

Prima del New Deal, allorché le esigenze del governo nazionale in relazione agli indirizzi politici, ai programmi e ai dipendenti erano relativamente modeste, il presidente faceva normalmente affidamento sui membri della sua coalizione elettorale perché lo coadiuvassero nel governo del paese. I leader politici del Congresso, delle assemblee statali e delle altre istanze del paese si presentavano a Washington per dirigere l'amministrazione, mentre i gruppi che componevano la coalizione elettorale si davano da fare per sottoporre al Congresso quei provvedimenti a cui erano interessati.

A partire dagli anni '30, però, le richieste all'amministrazione sono aumentate enormemente e i problemi relativi alla costituzione d'una coalizione governativa si sono moltiplicati proporzionalmente. Anzi, una volta eletto il presidente, la sua coalizione elettorale ha, in un certo senso, esaurito il suo scopo. Il giorno successivo alla sua elezione, l'ampiezza della sua maggioranza diventa quasi — se non del tutto — irrilevante ai fini della sua capacità di governare il paese. Ciò che conta a partire da allora è questa sua capacità. Ciò che conta è la sua capacità di mobilitare il sostegno dei leader e delle istituzioni chiave della società e dello stato. Egli deve costituire un'ampia coalizione governativa di sostenitori piazzati nei punti strategici, che siano in grado di fornirgli le informazioni, l'ingegno, la competenza, il lavoro, la pubblicità, gli argomenti e l'appoggio politico di cui ha bisogno per elaborare un programma, esprimerlo attraverso la legislazione e vederlo efficacemente attuato. Questa coalizione, come abbiamo indicato, deve includere gli uomini decisivi del Congresso, della branca esecutiva e dell'*establishment* privato. Non è detto che la coalizione governativa debba avere granché attinenza con quella elettorale. Il fatto che il presidente come candidato formi una coalizione elettorale vittoriosa non implica necessariamente che egli avrà una coalizione governativa praticabile.

Nel ventennio successivo alla Seconda guerra mondiale i presidenti hanno operato con la collaborazione di una serie di coalizioni governative informali. Truman ritenne importante inserire nella sua amministrazione un consistente numero di militari indipendenti, di banchieri repubblicani e di avvocati di Wall Street. Andò alle fonti di potere esistenti nel paese per procurarsi l'aiuto di cui aveva bisogno per governarlo. Eisenhower ereditò, in parte, questa coalizione, di cui fu, in parte, quasi la creatura. Anch'egli mobilitò per la sua amministrazione un numero considerevole di uomini d'affari del Midwest e stabili rapporti operativi, stretti ed efficaci, con la leadership democratica del Congresso. Nel corso della sua breve amministrazione, Kennedy tentò di ricreare una struttura di alleanze alquanto simile. Johnson ebbe la chiara consapevo-

lezza della necessità di mantenere efficaci rapporti con l'*establishment* degli stati orientali e con gli altri gruppi decisivi del settore privato, ma, in pratica, nel 1965 ebbe successo solo per quel che riguardava il Congresso. La coalizione informale di individui e gruppi che avevano sostenuto il potere dei tre presidenti che lo avevano preceduto cominciò a sgretolarsi.

Sia Johnson che il suo successore furono visti con una certa dose di sospetto da molti degli elementi più liberali e intellettuali che, in condizioni normali, avrebbero potuto dare il loro sostegno all'amministrazione. La guerra del Vietnam e, in misura minore, la problematica razziale divisero sia i gruppi di *élite*, sia il pubblico di massa. Inoltre, il numero e la varietà dei gruppi il cui appoggio avrebbe potuto essere necessario erano aumentati enormemente negli anni '60. Truman era riuscito a governare il paese con la collaborazione d'un numero relativamente ristretto di banchieri e di avvocati di Wall Street. Verso la metà degli anni '60, ciò non era più possibile, essendosi straordinariamente diversificate le fonti di potere nella società.

La più considerevole nuova fonte di potere nazionale nel 1970, rispetto al 1950, fu rappresentata dai mezzi di comunicazione nazionali, intendendo con ciò le reti televisive nazionali, i settimanali d'informazione a carattere nazionale e i principali quotidiani a portata nazionale quali il *Washington Post* e il *New York Times**. Ci sono, per esempio, abbondanti attestazioni che indicano come lo sviluppo del giornalismo televisivo abbia contribuito all'indebolimento dell'autorità governativa. Con l'avvento delle trasmissioni serali di telegiornali di mezz'ora, nel 1963, la dipendenza del pubblico dalla televisione, in quanto fonte di

* Indicative dei nuovi rapporti di potere tra governo e mezzi di comunicazione furono le risposte di 490 autorevoli cittadini americani a cui si chiese di valutare alcune istituzioni pubbliche e private in base alla "quantità di influenza" che esercitavano "sulle decisioni e sugli interventi riguardanti la nazione nel suo insieme". La televisione ottenne nettamente il massimo punteggio, ben distanziata dal presidente, mentre i giornali ebbero la meglio su entrambe le assemblee del Congresso. Le valutazioni medie, espresse su una scala da 1 (minima influenza) a 10 (massima influenza) furono:

1. Televisione	7,2	4. Sindacati	6,3
2. Casa Bianca	6,9	Industria	6,3
Corte suprema	6,9	Senato	6,3
3. Giornali	6,4	5. Burocrazia pubblica	6,0
		Camera dei rappresentanti	6,0

U.S. News and World Report (22 aprile 1974).

notizie, aumentò molto. Di molto si ampliò pure il numero degli spettatori dei notiziari. Al tempo stesso, gli argomenti posti in risalto, le puntualizzazioni sulle polemiche e sulla violenza, nonché, come si può immaginare, i valori e le opinioni dei giornalisti tesero a suscitare atteggiamenti sfavorevoli verso le istituzioni esistenti e a favorire il venir meno della fiducia nel governo. "La maggior parte dei giornalisti", come affermò Walter Cronkite, "giungono a nutrire scarsissimo rispetto per l'ordinamento costituito. Penso che sono propensi a schierarsi più dalla parte della natura umana che non dell'autorità e delle istituzioni"²⁵. Ed anzi, dalle indagini di opinione pubblica emerge che, pur tenendo conto dei livelli di istruzione e di reddito, l'affidamento maggiore che il pubblico ripone nella televisione per avere notizie è associato con una scarsa efficacia politica, con la diffidenza sociale, con il cinismo e con un debole attaccamento al partito²⁶. I telegiornali, per farla breve, fungono da fattori di "estraniazione" (*"dispatriating" agency*) — che dipingono le condizioni della società come sgradevoli e volte al peggioramento. Negli anni 1960, le stazioni di rete divennero, come disse un osservatore, "un'opposizione politica molto attendibile, sempre piacevole, un terzo partito dissidente che non deve mai affrontare la reale e gravosa responsabilità del governatore"²⁷.

Cambiamenti meno vistosi, ma alquanto analoghi, si verificarono pure nel ruolo politico dei giornali. E' una realtà indubitabile e ben nota che, all'interno d'una città ed anche nell'ambito d'uno stato, il potere della stampa locale funge da grosso freno al potere del governo locale. All'inizio del ventesimo secolo, gli Stati Uniti, elaborando e attuando indirizzi politici nazionali, acquisirono un governo nazionale efficiente. Comunque, è solo negli ultimi anni che si è formata una stampa nazionale con una indipendenza economica e un raggio di comunicazione tali da consentirle di svolgere rispetto al presidente il ruolo che un giornale locale svolge rispetto a un sindaco. Ciò segna la nascita d'un importantissimo freno al potere presidenziale. Nei due più drammatici conflitti di politica interna durante l'amministrazione Nixon — l'affare dei documenti del Pentagono e lo scandalo Watergate — organi di comunicazione nazionale sfidarono e sconfissero l'esecutivo federale. Anzi, la funzione della stampa fu predominante nel determinare ciò che nessun'altra istituzione, gruppo, o insieme di istituzioni e gruppi, aveva mai provocato nella storia americana: l'estromissione di un presidente che era stato eletto due anni prima con una delle più grandi maggioranze popolari della storia del paese. Non ci sarà presidente in futuro che non potrà o vorrà tenerne conto.

Gli anni 1960 e i primi anni '70 conobbero pure una riaffermazione del potere del Congresso. Ciò, in parte, non rappresentò che l'ultima fase del conflitto costituzionale istituzionalizzato tra il Congresso e il presidente; in parte, rispecchiò pure il fatto che dopo il 1968 presidenza e Congresso erano controllati da partiti diversi. In questi anni, inoltre, si fece avanti, prima in Senato e poi nella Camera dei rappresentanti, una nuova generazione di attivisti del Congresso pronti a contestare l'autorità costituita, sia nelle camere di appartenenza, sia a livello di presidenza.

Il nuovo potere dei mezzi di comunicazione e la ribadita autorità del Congresso esercitarono un influsso anche sui rapporti tra la branca esecutiva e il presidente. Durante le amministrazioni Johnson e Nixon, sembrò che l'atteggiamento della Casa Bianca verso gli uffici governativi fosse spesso, al tempo stesso, di diffidenza e di tendenza ad abusarne. In parte, il deterioramento dei rapporti tra Casa Bianca e uffici governativi rifletteva senz'altro il fatto che dai tempi di Franklin Roosevelt il paese non aveva avuto un presidente dotato d'una rilevante esperienza di dirigente politico. Da allora in poi emerge che parlamentari e generali si sono avvicendati nella funzione presidenziale senza la dovuta preparazione per stimolare, guidare a controllare quelli che, in teoria, sono i subalterni, ma in realtà i rivali, arroccati nei vari ministeri. L'aumento del potere della stampa e del Congresso rafforza inevitabilmente l'indipendenza degli uffici burocratici nei confronti del presidente. Il contributo che questi uffici danno al declino del potere presidenziale è secondario, ma essi sono i primi a beneficiarne.

Il maggiore potere dell'opposizione nazionale, concentrata nella stampa e nel Congresso, è sicuramente connesso, se non ne è una causa importante, con gli atteggiamenti critici che il pubblico assume verso il governo federale messo a confronto con le amministrazioni statali e locali. Quantunque non sia facile disporre di precisi dati riguardo ai periodi passati, si ha la netta impressione che il pubblico tendeva spesso a giudicare inefficienti, corrotte, inette e insensibili le amministrazioni statali e locali. Al contrario, il governo federale sembrava godere di molta più fiducia — una fiducia complessiva che andava dalle immagini infantili di "bontà" del presidente al rispetto per l'Fbi, per il fisco e per gli altri uffici federali che s'imponevano alla popolazione come modello di efficienza e di integrità. Sembrerebbe oggi che si sia verificato uno sconvolgimento radicale di queste immagini. Nel 1973, si chiese a un campione nazionale di popolazione se in quel momento aveva, rispetto a cinque anni prima, una fiducia maggiore o minore nei tre gradi di

governo. La fiducia complessiva nei tre livelli risultò essere diminuita, ma la proporzione di quanti dichiararono di avere una fiducia minore nel governo federale (57%) risultò di gran lunga più alta rispetto a quanti riferirono di nutrire minore fiducia nell'amministrazione statale (26%) o locale (30%). Ad avvalorare questi giudizi, solo l'11 e il 14%, rispettivamente, ritenevano che le amministrazioni locali e statali avessero negli ultimi cinque anni reso peggiore la loro vita, mentre il 28 e il 27% della popolazione ritenevano che l'avessero migliorata. Invece, appena il 23% della popolazione pensava che il governo federale avesse migliorato il suo livello di vita, mentre ben il 37% giudicava che l'avesse peggiorato. Conseguenza logica di ciò, si registrarono consistenti maggioranze a favore del potenziamento delle amministrazioni statali (59%) e di quelle locali (61%). Invece, appena il 32% si espresse per il rafforzamento del governo federale, mentre il 42% si disse favorevole a un ridimensionamento del suo potere²⁸. Lo spostamento dell'equilibrio istituzionale tra governo ed opposizione a livello nazionale corrisponde dunque in modo preciso al modificarsi degli atteggiamenti popolari verso il governo a livello nazionale.

L'equilibrio tra governo ed opposizione dipende non solo dalla forza corrispettiva delle diverse istituzioni, ma anche dalle funzioni che queste esercitano nel sistema politico. La presidenza è stata la principale istituzione nazionale di governo negli Stati Uniti; il suo potere è diminuito. Invece è aumentato quello dei mezzi di comunicazione e del Congresso. Possono le loro funzioni mutare? Per la loro stessa indole, i mezzi di comunicazione non possono governare e sono fortemente portati a svolgere un ruolo di opposizione. L'interrogativo cruciale riguarda, quindi, il Congresso. In conseguenza del venir meno della funzione presidenziale, può il Congresso predisporre a dare la leadership che governi il paese? Nel corso della maggior parte del secolo, il Congresso ha manifestato tutt'altri orientamenti. Negli ultimi anni, il suo potere si è consolidato molto di più che non la sua capacità di governare*. Se si

* Si potrebbe far notare l'esistenza di certe corrispondenze tra il Congresso e i partiti comunisti d'Europa, quali li descrive Michel Crozier. Sia l'uno che gli altri si sono abituati da tempo a ruoli di opposizione; con il venir meno dell'autorità e del potere di altri gruppi, la forza di queste istituzioni aumenta; ora, l'interrogativo cruciale per il futuro — e per la governabilità — della democrazia in Italia, Francia e Stati Uniti è se questi organismi di opposizione siano in grado di adattarsi all'esercizio di funzioni di responsabilità governativa. Al riguardo, il professor Crozier sembra nutrire sui partiti comunisti europei abbastanza più ottimismo di quanto io ne abbia in questo momento verso il Congresso americano.

vuole ripristinare l'equilibrio tra governo ed opposizione, va rovesciata la tendenza al declino del potere presidenziale e va pure potenziata la capacità del Congresso di governare.

4. Lo squilibrio democratico: conseguenze

La vitalità della democrazia statunitense degli anni '60 contribuì, dunque, a uno squilibrio democratico, caratterizzato, da un lato, dall'espansione dell'intervento del governo e, dall'altro, dal ridimensionamento della sua autorità. Da tale squilibrio derivarono, poi, ulteriori importanti conseguenze per il funzionamento del sistema politico, conseguenze la cui portata, connessa, ovviamente, alla durata e al raggio d'azione dell'ondata democratica, non era ancora, all'inizio del 1974, pienamente intelligibile.

L'espansione dell'intervento del governo causò deficit di bilancio ed un notevole aumento del debito governativo, il cui totale passò da 336 miliardi di dollari nel 1960 a 557 miliardi di dollari nel 1971. Questi disavanzi contribuirono alle tendenze inflazionistiche dell'economia e, all'inizio degli anni '70, portarono pure alla ribalta l'intera questione della pressione del carico fiscale e i problemi della riforma tributaria. La grande espansione del sindacalismo nel settore pubblico, unitamente alla difficoltà, per non dire impossibilità, di valutare la produttività e l'efficienza di molte attività burocratiche, portarono al primo piano della polemica politica le determinazioni degli stipendi e dei salari dei dipendenti governativi. La sindacalizzazione produsse più alti salari ed una più aspra contrattazione collettiva per ottenerli. Gli scioperi dei pubblici dipendenti si diffusero sempre più: nel 1961 se ne verificarono solo ventotto, nel 1970 ce ne furono 412²⁹. I funzionari governativi furono, così, stretti tra l'esigenza di evitare lo scompiglio dei servizi pubblici, derivante dalle agitazioni dei dipendenti in lotta per più alte retribuzioni, e l'esigenza di evitare l'imposizione di tasse più elevate per far fronte alle richieste di aumento da parte dei pubblici dipendenti. Il modo più semplice e diffuso di sfuggire a questo dilemma è ovviamente quello di aumentare le retribuzioni senza appesantire le imposte, contribuendo con ciò a un ulteriore incremento del deficit pubblico e della spirale inflazionistica, la quale servirà, a sua volta, da giustificazione a richieste di ulteriori aumenti salariali. Fintantoché questo processo sarà accompagnato da tassi di crescita economica bassi o negativi, gli introiti fiscali saranno ancora più limitati e l'intero circolo risulterà ancora più esasperato.

Nello stesso tempo in cui l'espansione del suo intervento crea al governo problemi di solvibilità finanziaria, il venir meno della sua autorità riduce ulteriormente la sua capacità di affrontarli efficacemente. Fare passare decisioni "ferme" che impongano restrizioni su qualunque importante gruppo economico è difficile in ogni democrazia, specie negli Stati Uniti, dove la separazione dei poteri dà ai gruppi d'interesse economico tutta una serie di punti di accesso al processo decisionale governativo. Durante la guerra di Corea, per esempio, i tentativi governativi di controllo dei prezzi e dei salari fallirono miseramente, dato che i gruppi industriali e agrari furono in grado di svuotare la legislazione ricorrendo a molte scappatoie in Congresso e i lavoratori riuscirono a svuotare di contenuto i controlli salariali facendo pressione sull'esecutivo³⁰. E tutto ciò avvenne nonostante ci fosse una guerra in corso e il governo non fosse privo di autorità. Il venir meno, durante i primi anni '70, dell'autorità governativa in generale e della leadership centrale in particolare apre a specifici settori economici nuove possibilità di sottomettere ai propri fini particolari la condotta del governo.

Negli Stati Uniti, come negli altri paesi industriali, i problemi interni diventano, così, intrattabili. Il pubblico manifesta aspettative che il governo non può soddisfare. Gli interventi — e le spese — del governo si espandono, ma sembra dubbio che esso riesca a raggiungere i suoi obiettivi. In una democrazia, però, i leader politici al potere, se vogliono restarci, devono conseguire dei successi. Il risultato naturale è di provocare una gravitazione intorno alla politica estera, nel campo della quale ai successi, o ai successi apparenti, si arriva molto più facilmente che non in quello della politica interna. I viaggi all'estero, gli incontri al vertice, le dichiarazioni e gli accordi, l'aggressione retorica, producono tutti l'apparenza di attività e realizzazione. Più un leader politico è debole in patria, più egli cerca di recarsi all'estero. Nel giugno 1974, Nixon dovette incontrare Brezhnev, e Tanaka, nel settembre 1974, per ragioni analoghe, insistette per incontrare Ford. Quali che possano essere gli sforzi dei leader politici di sostenersi a vicenda nei momenti critici, non resta che poco spazio per solidi accordi tra nazioni i cui interessi sono complessi e contraddittori. Di conseguenza, i politici che cercano di rafforzare la propria posizione in patria mediante realizzazioni all'estero, o sono costretti a far passare un insuccesso per successo (il che può essere fatto solo un limitato numero di volte), o sono costretti a conseguire un risultato che, magari nell'immediato è positivo, ma di cui a lungo andare essi stessi e, peggio ancora, i loro paesi finiranno col pentirsi. La dinamica di questa ricerca di successi di politica estera, da

parte di leader democratici privi di autorità in patria, dà alle dittature (si tratti di stati a direzione comunista o di sceiccati petroliferi), che questo bisogno non hanno, un importante vantaggio nella gestione dei rapporti internazionali.

L'espandersi delle spese e il venir meno dell'autorità si prestano pure a incoraggiare il nazionalismo economico nelle società democratiche. Ciascun paese avrà interesse a minimizzare l'esportazione di taluni beni al fine di tenere bassi i prezzi al proprio interno. Allo stesso tempo, ci saranno settori economici che chiederanno di essere protetti contro l'importazione di merci straniere. Negli Stati Uniti, questo ha comportato, da un lato, divieti d'esportazione, come nel caso della soia, e, dall'altro, tariffe doganali e contingenti d'importazione per tessuti, scarpe e prodotti analoghi. Non è detto che un governo forte debba seguire politiche economiche più liberali e internazionaliste, ma è quasi certo che un governo debole non è in grado di farlo. Il disarmo unilaterale che ne deriva minaccia di indebolire ancora di più le alleanze tra i paesi della Trilaterale e di aumentare la loro esposizione alle pressioni economiche e militari del blocco sovietico.

Infine, un governo che manchi di autorità e che sia impegnato in grossi programmi interni ha scarsa capacità, se non c'è una crisi catastrofica, di imporre alla popolazione quei sacrifici che si possano rendere necessari per affrontare i problemi della politica estera e occuparsi della difesa. Come si è visto, agli inizi degli anni '70 le spese per tutti i programmi d'un certo rilievo connessi con questi intenti erano di gran lunga più impopolari delle spese dirette a qualsiasi finalità importante all'interno. Lo stato ha rinunciato al diritto di arruolare i suoi cittadini nelle forze armate ed è ora costretto a fornire gli incentivi monetari in grado di attrarre i volontari, con a disposizione una percentuale invariata o minore del prodotto nazionale lordo. Al momento, ciò non sembra porre conseguenze immediate nocive alla sicurezza nazionale. Però, sorge ineluttabilmente l'interrogativo: in futuro, se si dovesse concretare una nuova minaccia alla sicurezza, cosa che prima o poi sarà inevitabile, avrà il governo l'autorità per pretendere i mezzi e i sacrifici per farvi fronte?

Le implicazioni di queste conseguenze potenziali dello squilibrio democratico vanno ben oltre gli Stati Uniti. Questi per un quarto di secolo sono stati la potenza egemonica d'un sistema mondiale. Le manifestazioni di squilibrio democratico hanno, però, provocato già incertezza tra gli alleati e ben potrebbero stimolare avventurismo tra i nemici. Se i cittadini americani non ripongono fiducia nel loro governo, perchè do-

vrebbero gli stranieri amici? Se i cittadini americani contestano l'autorità del governo americano, perché non dovrebbero sfidarla i governi ad esso ostili? Il volgersi verso l'interno dell'attenzione degli americani e il venir meno dell'autorità delle loro istituzioni di governo sono strettamente connessi, in quanto causa ed effetto al tempo stesso, alla diminuzione relativa della potenza e dell'influenza americane negli affari mondiali. Un declino della governabilità della democrazia in patria significa un declino dell'influenza della democrazia all'estero.

5. Lo squilibrio democratico: cause

Le cause immediate dell'espansione dell'attività e, al tempo stesso, del declino dell'autorità del governo vanno ricercate nell'ondata democratica degli anni 1960. Con che cosa, però, si spiega a sua volta questo marcato aumento della coscienza politica, della partecipazione politica e dell'impegno sui valori democratici ed egualitari? Come si è già indicato, le cause dell'ondata si possono utilmente analizzare con riferimento alla loro incidenza nello spazio e nel tempo. Si tratta di cause specificamente nazionali o presenti in tutta l'area della Trilaterale? Sono transitorie, permanenti o ricorrenti? In realtà, come abbiamo accennato, le cause dell'ondata democratica sembrano possedere tutte queste caratteristiche insieme.

Si può con fondatezza affermare che le cause più immediate, specifiche e, in un certo senso, "razionali" dell'ondata democratica risiedevano nei particolari problemi d'indirizzo politico presentatisi negli anni '60 e '70 al governo degli Stati Uniti e nella sua incapacità di affrontarli efficacemente. La guerra del Vietnam, i rapporti razziali, lo scandalo Watergate e la stagflazione: era abbastanza prevedibile che portassero a una maggiore polarizzazione dell'orientamento politico, a più alti livelli di partecipazione (e di protesta) politica e a una minore fiducia nelle istituzioni e nei leader governativi. In effetti questi problemi e i modi con cui il governo li affrontò ebbero un certo peso; allo svelamento degli intrighi del caso Watergate, per esempio, seguì un calo della fiducia del pubblico nell'esecutivo. Più in generale, però, non si può certo dire che esista una precisa connessione tra quella che viene avvertita come incapacità del governo ad affrontare questi problemi di indirizzo politico e i vari atteggiamenti e comportamenti manifestatisi con l'ondata democratica. L'espansione della partecipazione politica era in atto

molto tempo prima che questi problemi giungessero, nella metà degli anni '60, a maturazione, e le prime avvisaglie dell'indebolirsi della fiducia e rafforzarsi della coerenza di atteggiamenti risalgono a prima dell'intervento massiccio degli Usa nel Vietnam. Anzi, da uno sguardo più attento alla relazione tra atteggiamenti verso la guerra del Vietnam e fiducia nel governo emerge che il legame tra questi due aspetti non è forse molto rilevante. L'opposizione all'impegno Usa nel Vietnam, per esempio, tra i negri diventò generale nella metà del 1966, mentre tra i bianchi fino agli inizi del 1968 gli oppositori alla guerra non furono più numerosi dei sostenitori. Comunque, a tener conto d'una serie di indici, risulta che la fiducia dei bianchi nel governo, nella metà degli anni '60, diminuì molto di più e molto più velocemente di quella dei negri. Alla fine del 1967, per esempio, i bianchi si dividevano tra un 46% a favore e un 44% contro la guerra, mentre tra i negri il 29% era a favore ed il 57% contro la guerra. Ma nel 1968, l'opinione pubblica bianca rispondeva nella misura del 49,2% che il governo era diretto in funzione degli interessi di tutti e nella misura del 40,5% che era diretto da "alcuni grossi monopoli", mentre tra i negri esisteva un margine più ampio tra quanti davano le due risposte (rispettivamente il 63,1 e il 28,6%)³¹. La fiducia dei negri nel governo calò bruscamente solo dopo l'avvento dell'amministrazione Nixon, nel 1969. Da questa indicazione, per quanto essa non abbia l'assolutezza che si vorrebbe, emerge nondimeno che il carattere effettivo degli indirizzi governativi in tema di guerra, come pure, forse, su altre questioni, fu meno rilevante, ai fini della diminuzione dell'autorità governativa, dei cambiamenti, prodotti da altre cause, negli atteggiamenti dei gruppi sociali verso il governo e nell'intensità con cui sostennero particolari valori politici.

All'estremo opposto, sul piano generale, l'ondata democratica può anche spiegarsi con le tendenze demografiche prevalenti negli anni '60. Durante questi anni, in ogni parte del mondo industriale le classi d'età più giovane fornirono molti degli attivisti della contestazione democratica ed egualitaria dell'autorità costituita. In parte, questa rivolta giovanile fu senz'altro il risultato del complessivo "*baby boom*" del periodo successivo alla Seconda guerra mondiale che negli anni '60 si caratterizzò con un temporaneo incremento generazionale, da cui gli istituti d'istruzione superiore e universitaria furono sopraffatti. Ciò avvenne in concomitanza con la nascita di nuovi valori caratteristici che si manifestarono prima tra i giovani studenti e si diffusero poi tra i giovani in generale. Tra questi nuovi valori assunsero rilevanza quelli che sono stati descritti come "mutamenti del rapporto con l'autorità delle istituzioni,

come con l'autorità del sistema giudiziario, della polizia, del governo, dei capi nel posto di lavoro". Questi mutamenti avvennero "nella direzione di quella che i sociologi chiamano 'esautorazione', cioè un allentamento dell'obbedienza automatica e del rispetto nei confronti dell'autorità costituita..." L'irriverenza dei giovani verso l'autorità era parte integrante di più ampi mutamenti nei loro atteggiamenti e valori nei confronti della morale sessuale, della religione in quanto fonte di orientamento morale e nei sentimenti tradizionali di patriottismo e di devozione "al proprio paese nel bene o nel male"³².

Come conseguenza di questo sviluppo, emersero tra le generazioni notevoli differenze in relazione ai valori sociali e agli atteggiamenti politici. Un indice significativo dell'apparire di questo *gap* generazionale negli Stati Uniti è dato dalle percentuali delle diverse classi e di età che, in epoche diverse degli ultimi decenni, sono state d'accordo con la proposizione: "Il voto è l'unico mezzo che la gente come me può avere per esprimere la sua opinione sul modo con cui il governo dirige la situazione". Nel 1952 la stragrande maggioranza di tutte le classi d'età si disse d'accordo con la suddetta affermazione, ed il margine tra la classe d'età più giovane (da 21 a 28 anni) e quella più vecchia (oltre i 60 anni) nell'esprimere questo consenso fu solo dell'1%, avendo risposto positivamente il 79% della prima e l'80% dell'ultima. Nel 1968, per ogni classe d'età, la percentuale di quanti suffragavano l'affermazione era diminuita considerevolmente. Un rilievo ancora maggiore assunse il notevole divario, del 25%, apertosi tra la classe d'età più giovane (con il 37% di consensi) e la più vecchia (62% di consensi)³³. Mentre nel 1952 giovani e vecchi si ponevano in termini quasi identici rispetto alla partecipazione politica, sedici anni dopo i loro atteggiamenti erano molto diversi.

L'ondata democratica può pure spiegarsi come la prima manifestazione negli Stati Uniti dell'influsso politico delle tendenze sociali, economiche e culturali all'emergenza d'una società post-industriale. Livelli crescenti di benessere e di istruzione portano a mutamenti degli atteggiamenti e comportamenti politici. Molti dei valori politici e sociali che si possono più facilmente riscontrare tra i giovani anziché tra gli anziani si possono anche riscontrare con più facilità tra i gruppi suburbani, impiegatizi, benestanti che non tra i gruppi di salariati più poveri delle principali città industriali. Tuttavia, data l'attuale espansione, sia per numero che per importanza, dei primi rispetto ai secondi, è probabile che i loro atteggiamenti e modelli di comportamento politici andranno svolgendo un ruolo sempre più dominante in politica³⁴. Ciò che vale

oggi per il Nord America varrà probabilmente domani per l'Europa occidentale e per il Giappone.

L'unica variabile di status veramente importante che incida sulla partecipazione e sugli atteggiamenti politici è l'istruzione. Per diversi decenni il livello di istruzione negli Stati Uniti ha continuato a crescere rapidamente. Nel 1940, meno del 40% della popolazione possedeva un'istruzione oltre la scuola elementare; nel 1972, il 75% della popolazione aveva frequentato la scuola secondaria o l'università (rispettivamente, il 40 e il 35%). Più una persona è istruita, più è probabile che partecipi alla politica, che possieda una concezione più ideologica e coerente della tematica politica e che abbia una visione più "illuminata" o "liberale" o "orientata al mutamento" della problematica sociale, culturale e di politica estera. Di conseguenza, l'ondata democratica può semplicemente essere stato il riflesso di una maggiore istruzione della popolazione.

Questa spiegazione, però, esaminata più da vicino, si scontra con delle difficoltà. Verba e Nie, per esempio, hanno mostrato che le percentuali effettive relative all'attività elettorale che prevalsero negli anni '50 e '60 erano molto più alte rispetto alle percentuali che si sarebbero ottenute, in proiezione, vedendovi semplicemente un risultato dei mutamenti della composizione della popolazione in base all'istruzione (si veda fig. 3.7). In parte, la spiegazione di questa discordanza discende dall'enorme aumento nel corso di questi anni della partecipazione politica dei negri. Prima del 1960, i negri parteciparono meno di quanto si sarebbe potuto pensare sulla base dei loro livelli di istruzione; dopo il 1960, parteciparono molto di più di quanto ci si sarebbe potuto attendere, sempre in base a questi livelli, con un divario tra percentuali reali e in proiezione della partecipazione molto maggiore, in questi ultimi anni, per i negri che non per i bianchi. La differenza di partecipazione tra negri con un più alto livello di istruzione e negri con un livello più basso fu, a sua volta, molto minore della differenza tra bianchi con un più alto livello di istruzione e bianchi con un livello più basso. In breve, la

Fig. 3.7 – Numero medio di azioni di propaganda elettorale: effettivo e in proiezione

	1952	1956	1960	1962	1964	1968	1970
Effettivo	0,58	0,66	0,83	0,69	0,77	0,73	0,83
In proiezione	–	0,57	0,59	0,61	0,62	0,65	0,66

Fonte: Sidney Verba e Norman H. Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York, 1972, p. 252.

partecipazione politica dei negri fu essenzialmente conseguenza, non del miglioramento della condizione individuale, bensì dell'aumento della coscienza collettiva³⁵. Questa partecipazione politica resterà alta fintantochè lo rimarrà la loro coscienza collettiva. Un venir meno dell'importanza dell'integrazione nelle scuole, dei programmi assistenziali, dell'applicazione delle norme di legge e di altri temi che interessano particolarmente i negri sarà presumibilmente accompagnato, a un certo punto, da un affievolirsi della loro coscienza collettiva e, quindi, della loro partecipazione politica.

Analogamente, non regge neppure l'ipotesi che la maggiore coerenza di atteggiamento si possa spiegare soprattutto in funzione dei livelli più alti di istruzione. Difatti, negli anni 1950 e 1960, si verificarono consistenti e pressochè uguali aumenti di coerenza di atteggiamento, sia tra coloro che erano stati in un *college*, sia tra quanti non avevano conseguito un diploma di scuola secondaria. Riassumendo i dati, Nie e Anderson affermano: "La crescita di coerenza di atteggiamento nel grande pubblico non è, chiaramente, il risultato di aumenti delle 'capacità ideologiche' della popolazione, determinati da miglioramenti del livello di istruzione... Quanti sono giunti a un minimo livello di istruzione soltanto hanno acquisito i massimi aumenti di coerenza sui problemi interni; e la differenza che interviene tra le due classi di popolazione con livelli di istruzione diversi sembra essere insignificante a confronto con gli enormi aumenti di coerenza acquisiti da entrambi i gruppi".

Per Nie e Anderson, il rafforzamento del pensiero ideologico è, invece, il risultato della maggiore importanza che, ad avviso della popolazione, la politica assume per i propri interessi immediati: "Gli avvenimenti politici dell'ultimo decennio ed il clima di crisi che li ha accompagnati hanno fatto sì che i cittadini sentissero la politica sempre più importante per la loro vita"³⁶. Così, le cause della maggiore coerenza di atteggiamento vanno individuate, più che nei mutamenti del bagaglio culturale individuale, nella modificazione dei rapporti politici.

Da tutto ciò emerge che una spiegazione esauriente della spinta democratica non si può ricercare né negli avvenimenti transitori, né nelle tendenze sociali permanenti comuni a tutte le società industriali. La collocazione nel tempo e la natura di questa spinta negli Stati Uniti vanno pure spiegate con la dinamica propria del processo politico americano e, in particolare, con l'interazione tra idee politiche e realtà istituzionale statunitense. Le origini della spinta sono da ricercare nel sistema di base dei valori americano e nel grado di impegno che i gruppi sociali sentono verso questo sistema. A differenza di quella giapponese e della

maggior parte di quelle europee, la società americana è caratterizzata da un ampio consenso sui valori democratici, liberali e ugualitari. In genere, l'impegno su questi valori non è né appassionato né intenso. Però, nei momenti di rapido mutamento sociale, questi valori democratici ed ugualitari del credo americano vengono riaffermati, e l'intensità stessa di questa riaffermazione spinge alla contestazione dell'autorità costituita e a considerevoli tentativi di trasformazione delle strutture dello stato al fine di adeguarle maggiormente ai suddetti valori. Sotto questo riguardo, la spinta democratica degli anni '60 presenta molte caratteristiche in comune con gli analoghi movimenti ugualitari e riformatori dei periodi jacksoniano e "progressista". Queste "spinte", al pari di quella contemporanea, si verificarono pure durante periodi di "riallineamento" tra le istituzioni partitiche e statali, da un lato, e le forze sociali, dall'altro³⁷. Gli slogan, gli obiettivi e i valori di tutt'e tre questi movimenti sono straordinariamente simili. Nella misura in cui, il nostro tipo di analisi è valido, si potrebbe dire che le cause della spinta democratica negli Stati Uniti sono specifiche di questo paese e di durata limitata, ma non si può escludere che, ad un certo punto, in futuro, si possano ripresentare.

6. Conclusioni: verso un equilibrio democratico

Il sottinteso della nostra analisi è che, in termini di previsione, la spinta democratica ed il conseguente squilibrio duale del sistema di governo col tempo si attenueranno. In termini normativi, essa implica la necessità di questi sviluppi al fine di evitare le conseguenze nocive della spinta e ripristinare l'equilibrio tra vitalità e governabilità nel sistema democratico.

Al Smith osservò una volta che "l'unica cura per i mali della democrazia è una maggiore democrazia". Dalla nostra analisi traspare che l'applicazione di questa cura oggi equivarrebbe ad aggiungere esca al fuoco. Invece, taluni dei problemi di governo degli Stati Uniti scaturiscono oggi da un eccesso di democrazia — un "eccesso di democrazia", dando a questa espressione più o meno lo stesso significato che le attribuiva David Donald riferendosi alle conseguenze della "rivoluzione jacksoniana" che avevano favorito il precipitare della Guerra Civile. Ciò che occorre alla democrazia è, invece, un grado maggiore di moderazione.

In pratica, questa moderazione ha due principali campi di applicazio-

ne. In primo luogo, la democrazia non è che un modo di costituzione dell'autorità, e non è detto che possa essere applicato universalmente. In molte situazioni, le esigenze di competenza, di anzianità, di esperienza e di particolari capacità possono avere la precedenza sulle esigenze di democrazia in quanto modo di costituzione dell'autorità. Durante l'ondata degli anni '60, però, il principio democratico fu esteso a molte istituzioni, nelle quali, a lungo andare, non può che frustrare i loro scopi. Una università dove le nomine degli insegnanti siano soggette all'approvazione degli studenti sarà un'università più democratica, ma non è pensabile che sia un'università migliore. Analogamente, gli eserciti in cui gli ordini degli ufficiali siano stati sottoposti al diritto di veto da parte del giudizio collettivamente espresso dai subalterni sono quasi sempre andati incontro alla disfatta sul campo di battaglia. In breve, le sfere nelle quali i procedimenti democratici vanno bene sono limitate.

In secondo luogo, il funzionamento efficace d'un sistema politico democratico richiede, in genere, una certa dose di apatia e disimpegno da parte di certi individui e gruppi. In passato, ogni società democratica ha avuto una popolazione marginale, di dimensioni più o meno grandi, che non ha partecipato attivamente alla politica. In sé, questa marginalità da parte di alcuni gruppi è intrinsecamente antidemocratica, ma ha anche costituito uno dei fattori che hanno consentito alla democrazia di funzionare efficacemente. I gruppi sociali marginali, ad esempio i negri, partecipano ora pienamente al sistema politico. Però, rimane ancora il pericolo di sovraccaricare il sistema politico con richieste che ne allargano le funzioni e ne scalzano l'autorità. E' necessario quindi sostituire la minore emarginazione di alcuni gruppi con una maggiore autolimitazione di tutti i gruppi.

I filosofi greci sostenevano che lo stato più funzionale sarebbe stato quello che avrebbe associato nella propria costituzione principi di governo diversi. La Costituzione del 1787 fu redatta tenendo in gran conto questa intuizione. Nel corso degli anni, però, il sistema politico americano si è rivelato un caso unico di istituzioni straordinariamente democratiche accoppiate a un sistema di valori esclusivamente democratici. La democrazia costituisce una minaccia per se stessa più negli Stati Uniti che non in Europa o in Giappone, dove esistono ancora eredità residue di valori tradizionali e aristocratici. L'assenza di siffatti valori negli Stati Uniti causa una mancanza di equilibrio nella società, che, a sua volta, oscilla tra l'impegno appassionato e la passività. L'autorità politica negli Stati Uniti non è mai forte, e in un periodo di passione ideale e d'intenso impegno sulle aspirazioni democratiche e ugualitarie è parti-

colarmente debole. Negli Stati Uniti, la forza della democrazia pone un problema alla sua stessa governabilità, in termini che non hanno riscontro altrove.

La vulnerabilità del sistema democratico statunitense, quindi, deriva principalmente, non da minacce esterne, per quanto esse siano reali, né dalla sovversione interna da sinistra o da destra, per quanto entrambe queste evenienze possano darsi, bensì dalla dinamica interna della stessa democrazia in una società altamente istruita, mobilitata e partecipe. "La democrazia non dura mai a lungo", osservò John Adams. "Presto, essa si logora, si esaurisce e si uccide". E' più probabile che questo suicidio sia il prodotto di eccessiva indulgenza che non di altre cause. Non è detto che un valore che sia normalmente buono in se stesso venga ottimizzato allorché venga massimizzato. Abbiamo finito con l'ammettere che ci sono limiti potenzialmente auspicabili alla crescita economica. E così ci sono pure limiti potenzialmente auspicabili all'ampliamento indefinito della democrazia politica. Con un'esistenza più equilibrata, la democrazia avrà una vita più lunga.

Note

1. Sidney Verba e Norman H. Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York, 1972, pp. 251-52. Gli atti elettorali oggetto di misurazione includevano: sollecitazione del voto altrui per un partito o candidato; offerta in denaro; partecipazione a un comizio o una riunione; altro tipo di attività a favore di un candidato; appartenenza a un'organizzazione politica; uso d'un distintivo elettorale o d'un cartello propagandistico.
2. Si vedano, per esempio: S.M. Miller e Pamela A. Roby, *The Future of Inequality*, New York, 1970; Christopher Jencks, *Inequality*, New York, 1972; Herbert J. Gans, *More Equality*, New York, 1973; Lee S. Rainwater, *Social Problems: Inequality and Justice*, Chicago, 1974; Edward C. Budd, *Inequality and Poverty*, New York, 1967; Murray Milner, *The Illusion of Equality*, San Francisco, 1972; David Lane, *The End of Equality?* Harmondsworth e New York, 1971; "On Equality", simposio su *The Public Interest*, autunno 1972; Frank Parkin, *Class Inequality and Political Order*, London, 1971.
3. Si veda Samuel P. Huntington, *The Common Defense*, New York, 1961, pp. 33-64.
4. U.S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States: 1973*, Government Printing Office, Washington, 1973, p. 410.
5. Edward R. Fried e altri, *Setting National Priorities: The 1974 Budget*, Brookings Institutions, Washington, 1973, p. 5.
6. S.P. Huntington, *Common Defense*, cit., pp. 234-48.
7. William Watts e Lloyd A. Free, *State of the Nation: 1974*, Washington, 1974; *The Gallup Opinion Index*, rapporto n. 112, ott. 1974, p. 20.
8. U.S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract*, cit., *ibid.*; U.S. Office of Mana-

- gement and Budget, *The United States Budget in Brief - Fiscal Year 1975*, Government Printing Office, Washington, 1974, p. 47.
9. Daniel Bell, "The Public Household - On 'Fiscal Sociology' and the Liberal Society", *The Public Interest*, 37, autunno 1974, p. 41; James O'Connor, *The Fiscal Crisis of The State*, New York, 1973, p. 221.
 10. Norman H. Nie e Kristi Anderson, "Mass Belief Systems Revisited: Political Change and Attitude Structure", *The Journal of Politics*, 36, agosto 1974, pp. 558-59.
 11. William Schneider, "Public Opinion: The Beginning of Ideology?", *Foreign Policy*, 17, Inverno 1974-75, pp. 88 e sgg.
 12. Arthur H. Miller, "Political Issues and Trust in Government: 1964-70", *American Political Science Review*, 68, sett. 1974, pp. 951 e sgg.
 13. Gabriel A. Almond e Sidney Verba, *The Civic Culture*, Boston, 1965, pp. 64-68; Inchiesta Gallup, dal *New York Times*, 14 ott. 1973, p. 45.
 14. University of Michigan, Survey Research Center, *Codebook*, inchiesta del 1960, p. 146, e *Codebook*, inchiesta del 1968, p. 310.
 15. Si veda Norman H. Nie, Sidney Verba e John Petrocik, *The Changing American Voter*, Cambridge, previsto per il 1976, cap. 15.
 16. Jack Citrin, "Comment - Political Issues and Trust in Government: 1964-70", *American Political Science Review*, 68, sett. 1974, pp. 982-84.
 17. Nie, Verba e Petrocik, *Changing American Voter*, cit., pp. 2-10 del cap. 15.
 18. Inchiesta Gallup riferita dal *New York Times*, 17 ott. 1971, p. 34; N.D. Glenn, "Sources of the Shift to Political Independence", *Social Science Quarterly*, 53, dic. 1972, pp. 494-519.
 19. Frederick G. Dutton, *Changing Sources of Power: American Politics in the 1970s*, New York, 1971, p. 228; Richard W. Boyd, "Electoral Trends in Postwar Politics", in James David Barber (a cura di), *Choosing the President*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1974, p. 185.
 20. R.W. Boyd, op. cit., p. 189.
 21. Gerald M. Pomper, "From Confusion to Clarity: Issues and American Voters, 1956-1968", *American Political Science Review*, 66, giugno 1972, pp. 415 e sgg.; A.H. Miller, op. cit., pp. 951 e sgg.; Norman H. Nie, "Mass Belief Systems Revisited", cit., pp. 540-91; W. Schneider, "Public Opinion", cit., pp. 98 e sgg.
 22. Samuel H. Beer, "Government and Politics: An Imbalance", *The Center Magazine*, 7, mar.-apr. 1974, p. 15.
 23. Daniel Yankelovich, *Changing Youth Values in the '70's: A Study of American Youth*, New York, 1974, p. 37.
 24. Walter Dean Burnham, *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*, New York, 1970; James L. Sundquist, *Dynamics of the Party System*, The Brookings Institution, Washington, 1973; Samuel Lubell, *The Future of American Politics*, New York, 1951.
 25. Citato in Michael J. Robinson, "American Political Legitimacy in an Era of Electronic Journalism: Reflections on the Evening News", in Richard Adler (a cura di), *Television as a Social Force: New Approaches to Tv Criticism*, New York, 1975, p. 123.
 26. Michael J. Robinson, "Public Affairs Television and Growth of Political Malaise: The Case of *The Selling of the Pentagon*", *American Political Science Review*, giugno 1976 (in preparazione).
 27. M.J. Robinson, "American Political Legitimacy", cit., pp. 126-27.
 28. Louis Harris e colleghi, *Confidence and Concern: Citizens View American Government*, Committee Print, U.S. Senate, Committee on Government Opera-

- tions, Subcommittee on Intergovernmental Relations, 93° Congresso, 1.a sessione, 3 dic. 1973, pp. 42-43 e 299.
29. Tax Foundation, Inc., *Unions and Government Employment*, New York, 1972, pp. 29 e 39-41.
 30. S.P. Huntington, *Common Defense*, cit., pp. 271-75.
 31. V. University of Michigan, Survey Research Center, indagini del 1958, 1964, 1966, 1968 e 1970 su "atteggiamenti dei bianchi e dei negri verso il governo: il cinismo politico"; v. pure John E. Mueller, *War, Presidents, and Public Opinion*, New York, 1973, pp. 140-48.
 32. D. Yankelovich, *Changing Youth Values*, cit., p. 9.
 33. Anne Foner, "Age Stratification and Age Conflict in Political Life", *American Sociological Review*, 39, apr. 1974, p. 190.
 34. Samuel P. Huntington, "Postindustrial Politics: How Benign Will It Be?", *Comparative Politics*, 16, gen. 1974, pp. 177-82; Louis Harris, *The Anguish of Change*, New York, 1973, pp. 35-52 e 272-73.
 35. S. Verba e N.H. Nie, *Participation in America*, cit., p. 251-59.
 36. N.H. Nie e K. Anderson, "Mass Belief Systems Revisited", cit., pp. 570-71.
 37. Samuel P. Huntington, "Paradigms of American Politics: Beyond the One, the Two, and the Many", *Political Science Quarterly*, 89, mar. 1974, pp. 18-22.

4. GIAPPONE

di Joji Watanuki

1. Governabilità della democrazia giapponese

La governabilità o l'ingovernabilità assolute non esistono. La governabilità è sempre una funzione di compiti, sia imposti dall'esterno che generati dall'interno, e di capacità, sia dell'élite che delle masse.

1.1. *Elementi esterni che condizionano la democrazia giapponese*

Sul Giappone non sembra incombere alcuna minaccia esterna di aggressione militare; non mancano, tuttavia, incertezze di natura militare che, se trovassero conferma nella realtà, imporrebbero enormi sforzi ai leader del paese. Una di queste è l'instabilità della situazione coreana, con la possibile intensificazione dello scontro tra la Repubblica di Corea e la Repubblica Democratica Popolare di Corea. Un'altra è la possibilità d'uno scontro militare cino-sovietico. In entrambi i casi, se i conflitti si dovessero intensificare abbastanza, provocherebbero delle ripercussioni su scala mondiale, con l'inevitabile coinvolgimento, per lo meno, degli Stati Uniti. Se, però, lo scontro dovesse restare ai di sotto di certi limiti e potesse essere considerato come un problema locale, sarebbero probabili pressioni particolarmente forti, provenienti dai campi opposti, per costringere i dirigenti giapponesi a prendere delicate decisioni politiche. Delle due questioni, quella coreana riveste una particolare importanza per il problema della governabilità interna del Giappone.

A prescindere da queste evenienze cruciali e, c'è da augurarselo, inverosimili, ci sono due fattori esterni che assillano il Giappone e creano problemi al suo gruppo dirigente. Uno è la ben nota dipendenza-vulnerabilità internazionale dell'economia giapponese in relazione alle risorse occorrenti, non solo all'industria, ma anche all'alimentazione della po-

polazione del paese. In base a cifre spesso citate, la dipendenza dalle risorse provenienti dall'estero si esprime in questi parametri: quasi il 100% per quanto riguarda il petrolio; l'85% per l'approvvigionamento energetico complessivo; il 100% dell'alluminio e il 95% dei minerali ferrosi (livello del 1970). Il 23% dell'approvvigionamento alimentare complessivo del Giappone proviene dall'estero, come pure, tra le derrate vitali, dall'estero provennero il 92% del grano e il 96% della soia consumati nel paese nel 1971. A confronto di quelle relative agli Stati Uniti, queste cifre mostrano in termini abbastanza impressionanti la dipendenza internazionale del Giappone nell'acquisizione delle risorse.

Questa dipendenza, comunque, si pone sullo stesso livello di quella di molti paesi dell'Europa occidentale. Ciò che distingue il Giappone dalle società europeo-occidentali è il secondo fattore esterno. Nella sua regione, il Giappone si trova da solo e non dispone d'un partner uguale ad esso con cui intraprendere un'azione comune e che, grazie a uno stadio analogo di sviluppo industriale, congiuntamente a un impegno di pari grado sui principi della democrazia politica, ne condivide gli interessi. Certamente, nonostante la Comunità europea, i paesi dell'Europa occidentale sono lontani dal realizzare un completo accordo e dall'essere in grado d'intraprendere un'azione unitaria per affrontare le loro difficoltà. Inoltre, i paesi dell'Europa occidentale e la Comunità europea nel suo insieme devono sempre tenere conto delle mosse di altre regioni — quelle del blocco sovietico, i paesi arabi e tutti gli altri paesi del Terzo Mondo. L'élite e le masse giapponesi, essendo il proprio paese il più avanzato economicamente dell'Asia e a causa delle tradizioni storiche del Giappone stesso e degli altri paesi asiatici, sono combattute tra un sentimento di appartenenza e un sentimento di isolamento rispetto al continente, con un orientamento verso gli Stati Uniti e l'Europa occidentale¹. D'altra parte, anche i paesi asiatici sono ambivalenti rispetto al Giappone. Dai giapponesi, compresi quelli che vivono in altri paesi asiatici, ci si attende, appunto perchè asiatici, un ruolo positivo; al tempo stesso, essi vengono, spesso severamente, criticati per un certo comportamento che sarebbe tollerato se attuato da europei e americani. Si potrebbe far sì che questa posizione delicata nella regione costituisca un elemento prezioso di legame tra gli altri paesi asiatici e le economie avanzate e tra queste economie avanzate e le economie in sviluppo della regione. D'altra parte, però, questa posizione potrebbe diventare uno svantaggio che potrebbe disorientare le scelte politiche del Giappone ed aggravare i rapporti tra i paesi in via di sviluppo e quelli economicamente avanzati.

1.2. *Condizioni e possibilità interne della democrazia giapponese dopo la Seconda guerra mondiale*

1.2.1. Consolidamento della democrazia post-bellica

Il punto di avvio di una analisi sulla democrazia in Giappone è dato dalle riforme successive alla Seconda guerra mondiale e dalla Costituzione del 1947 — la principale istituzione politica della democrazia post-bellica giapponese. Si è sostenuto che la Costituzione giapponese del 1947 fu preparata sotto l'occupazione Usa. L'abbozzo fu scritto dallo *staff* dello Scap (Comandante supremo delle forze alleate) e del generale Douglas MacArthur e consegnato con forti pressioni al governo giapponese agli inizi del 1947.

Tuttavia, nonostante le palesi attestazioni di tale imposizione da parte delle forze di occupazione alleate — in realtà americane — e benché ci sia stato un tenace movimento delle destre all'interno e all'esterno del Partito liberaldemocratico (Pld) mirante ad abolire questa "Costituzione concessa" e a crearne una "autonoma", la Costituzione del 1947 ha operato per trent'anni e rimarrà invariata nel prossimo futuro, compreso l'articolo unico 9 che proibisce al Giappone di fare guerra come nazione e di tenere forze armate. Essa è un prodigio della storia moderna e costituisce un elemento essenziale per la comprensione e previsione della società e della politica giapponesi.

Ci sono tre buone ragioni che ci permettono di parlare di prodigio². In primo luogo, il progetto di costituzione predisposto dallo Scap non fu elaborato nel vuoto. Esso aveva molte nozioni in comune con un contemporaneo progetto preparato dai liberali giapponesi. Oltre alla stessa Costituzione, molte delle riforme del dopoguerra varate sotto l'occupazione americana corrispondevano alle proposte fatte dai liberali e perfino dai burocrati illuminati, sia allora che in epoca prebellica, o erano un po' più avanzate rispetto ad esse. Così, molte delle riforme avviate durante l'occupazione Usa contribuirono a liberare e stimolare le "energie riformatrici" che si erano già accumulate in Giappone nel corso della Seconda guerra mondiale. In secondo luogo, un ruolo positivo fu svolto dall'opposizione — specie quella del Partito socialista giapponese nel periodo 1952-1955, subito dopo la fine dell'occupazione (1952). I conservatori, che all'epoca comprendevano il Partito liberale e il Partito democratico, volevano modificare le riforme "eccessive" fatte sotto l'occupazione e si batterono per rimaneggiare l'intera Costituzione. Le parti centrali che i conservatori ne volevano rielaborare erano quelle

concernenti lo status dell'imperatore, l'articolo 9 e quelle riguardanti l'ordinamento della famiglia. L'ala estrema dei conservatori propugnava inoltre una più estesa deliberalizzazione in tema di diritti dei sindacati dei lavoratori, di libertà di parola e di associazione, e via dicendo. Quali sarebbero state le conseguenze per la società e la politica giapponesi, se i loro tentativi fossero riusciti? Trattandosi di mera congettura, la questione è suscettibile di varie argomentazioni. La mia, ad ogni modo, è la seguente: le conseguenze sarebbero state una minore stabilità della politica giapponese ed un accumulo di frustrazione ed alienazione maggiori tra le persone più istruite, come pure più giovani, della società giapponese. Avremmo, probabilmente, avuto un Giappone con il diritto di mantenere un esercito, ma anche con uno scontro politico interno più acceso e con un maggiore accumulo di frustrazione nella popolazione, nonchè, forse, con continui tentativi di revisione costituzionale, in direzione sia radicale, sia reazionaria. Ad ogni buon conto, i socialisti, che all'epoca erano divisi tra quelli di destra e quelli di sinistra — gli uni e gli altri, però, d'accordo sul mantenimento della Costituzione del 1947 — riuscirono a conquistare nelle elezioni all'inizio degli anni 1950 un terzo dei rappresentanti nelle due Camere della Dieta e bloccarono il tentativo conservatore di revisione costituzionale, per la quale occorreva l'approvazione dei due terzi della Dieta. Il retaggio della controversia costituzionale di quegli anni permane ancora oggi nell'atteggiamento abituale verso la Costituzione del '47, considerata un "pacchetto", un tutt'uno, cioè nell'atteggiamento basato sul presupposto categorico che nessuna sua parte può essere rivista senza rielaborare il tutto. In terzo luogo, la principale tendenza conservatrice — il Partito liberaldemocratico — è oggi indifferente alla questione e non intende darsi la briga di uno scontro con i socialisti e con il partito *Komei*. Sotto la posizione dei conservatori di non volere modificare la Costituzione del '47, c'è un altro elemento che ha contribuito al consolidamento di essa. Nel processo di crescita economica sviluppatosi negli ultimi anni '50 e nel corso degli anni '60, durante i quali si ebbero pure numerosi mutamenti sociali, la Costituzione del '47 e la maggior parte delle riforme post-belliche si rivelarono necessarie al funzionamento dell'economia e della società giapponesi. Le questioni agitate dai conservatori, specie dalla loro ala destra, contro la Costituzione del '47 risultarono superate. Per esempio, la Costituzione del '47 e la riforma del codice della famiglia garantivano l'indipendenza dei membri della famiglia. I più giovani, che prima dovevano sottostare all'autorità del capofamiglia, dalle riforme post-belliche ebbero la libertà legale dalla famiglia e, grazie alla penuria di manodope-

ra e all'aumento dei salari, ottennero realmente la libertà economica. Dal punto di vista dell'industria, inoltre, la mobilità volontaria dei più giovani, non soggetta al beneplacito del capo famiglia, non poteva non essere ben accetta. Ai settori sempre più estesi di popolazione più istruita, che ha dato il maggiore contributo di qualificazione alla forza lavoro, l'idea e la fissazione dello status dell'imperatore in quanto simbolo dello stato, così come espresse dalla Costituzione del '47, sono risultate più soddisfacenti che non il concetto dell'imperatore in quanto Dio, tipico del periodo prebellico, o l'orientamento conservatore di assegnare all'imperatore un potere più sostanziale. I sindacati dei lavoratori, riconosciuti e protetti dalla Costituzione del '47, nella loro configurazione tipicamente giapponese di "sindacati d'impresa", non si rivelarono d'ostacolo all'innovazione tecnologica e contribuirono al mantenimento dell'impegno dei lavoratori nelle aziende.

Così, le forze prevalenti nel Partito liberaldemocratico e nei circoli economici giapponesi non hanno alcuna seria intenzione di rivedere la Costituzione del '47, né adesso né nell'immediato futuro. Secondo sondaggi di opinione, anche la maggioranza del pubblico è per la Costituzione del '47. Inoltre, i socialisti e il partito *Komei* vi sono decisamente impegnati. Pure il Partito comunista giapponese ha dichiarato il suo impegno in difesa dell'attuale Costituzione, almeno per quanto riguarda il prossimo futuro, anche se non nasconde al tempo stesso il convincimento che a un certo momento si dovrà rielaborarla in uno stile più socialista, un punto, questo, che il *Komeito** ha violentemente attaccato.

Quindi, a confronto della Repubblica tedesca di Weimar del 1919-33, la democrazia giapponese del dopoguerra ha una base più solida. Un dubbio che rimane è se l'accettazione del sistema democratico del periodo postbellico da parte del popolo giapponese sia dovuto principalmente alla prosperità economica del paese nel dopoguerra. Tuttavia, anche se così fosse, il sistema prebellico non presenta alcuna attrazione, specie per le generazioni più giovani. Ci sono ben poche possibilità che in futuro ci sia un forte risveglio del militarismo o del tradizionalismo giapponesi del periodo precedente la Seconda guerra mondiale. Il problema, piuttosto, è dato dalla posizione che il Giappone potrà adottare riguardo alle sue "Forze di auto-difesa", le quali, da un lato, sono state ritenute incostituzionali dai partiti socialista e comunista e, dall'altro, nel corso della loro esistenza e sviluppo in vent'anni di governo liberaldemocratico, hanno accumulato, oltre che potenza, una legittimità *de facto*.

**Komeito* = partito per un governo onesto (n.d.t.).

1.2.2. La capacità del Partito liberaldemocratico

Se si eccettua una breve e sfortunata coalizione tra il Partito socialista e quello democratico nel 1947-48, in tutto il periodo post-bellico il Giappone è stato governato dai conservatori e, in particolare, a partire dalla sua costituzione, avvenuta nel 1955, dal Partito liberaldemocratico. La capacità del Pld è oggetto di controversie di parte. I suoi membri e i suoi ferventi sostenitori possono affermare che la crescita economica e coesistenza pacifica del Giappone con altre nazioni, realizzate sotto la guida ventennale della maggioranza liberaldemocratica, sono la dimostrazione della grande capacità di questo partito. L'assegnazione, nel 1974, del Premio Nobel per la Pace all'ex-primo ministro Eisaku Sato sembra avvalorare tale argomentazione. A prescindere da simili dispute di parte, si possono fare due osservazioni. La prima è che la guida liberaldemocratica ha comportato sia meriti che demeriti — in altre parole, funzioni e disfunzioni. La seconda è che sono progressivamente venute meno le basi sociali e culturali su cui finora si è retto l'aspetto funzionale del Pld. Così, gli orientamenti in via di modificazione della società giapponese trovano nel Pld una corrispondenza minore che in passato, o vanno oltre la sua capacità di adattamento.

In ordine ai suoi meriti, si possono richiamare tre punti. In primo luogo, la stretta coordinazione tra il Pld, i quadri superiori della burocrazia e l'élite economica (che, da quando il settimanale *Time* in un servizio del 10 maggio 1971 inventò l'espressione, sono stati definiti "Japan Incorporated") ha certamente contribuito alla crescita economica del paese e non potrà non avere una funzione positiva, grazie all'abile "economia di consenso", anche in momenti futuri di crisi economica. Senza dubbio, il partito possiede una grande capacità di formulazione politica nel senso che è amalgamato con l'élite burocratica. Questo gruppo comprende: ex-alti burocrati, diventati, dopo essersi posti in pensione relativamente in anticipo (intorno ai cinquanta o cinquanta-cinque anni), o deputati liberaldemocratici o massimi dirigenti di enti pubblici e società private; burocrati di grado elevato ancora in servizio con una lunga carriera alle spalle; giovani che hanno superato gli esami per l'accesso ai vertici della pubblica amministrazione. Gli ex-alti burocrati nella veste di politici liberaldemocratici apportano le conoscenze ed esperienze accumulate nella loro carriera burocratica per la definizione degli indirizzi politici del partito. Possono pure mantenersi in contatto con i loro ex-colleghi che operano negli enti pubblici e nelle società private, nonchè usufruire della collaborazione e dell'assistenza dei loro

successori che prestano servizio attivo nella pubblica amministrazione.

In secondo luogo, il Pld ha sviluppato nei suoi *koenkai* (associazioni a sostegno dei singoli politici), attraverso cui sono state assorbite e soddisfatte svariate richieste, a carattere personale, locale e occupazionale, di vasti strati di popolazione, efficaci meccanismi di raccolta di voti. Tutti i membri liberaldemocratici della Dieta mantengono i loro *koenkai*³, i quali spesso comprendono decine di migliaia di "membri" che raramente pagano le quote associative. Quasi tutte le spese di mantenimento di tali *koenkai* sono sborsati dagli stessi esponenti liberaldemocratici, i quali perciò hanno sempre molto bisogno di denaro. Gli esponenti liberaldemocratici sono molto sensibili verso la clientela dei propri *koenkai*, composta il più delle volte dalle persone del luogo che hanno influenza sulle associazioni agricole o sulle piccole-medie associazioni commerciali. Quindi, nonostante la sua stretta coordinazione con le grandi imprese, il Pld non ha trascurato gli interessi degli esponenti locali dell'agricoltura, delle industrie della pesca, del piccolo e medio commercio, dell'industria manifatturiera. Al livello di base ha avuto una strutturazione elastica, consistendo in federazioni di centinaia di piccoli partiti, ed è per questo che è stato capace di assorbire tutta una gamma di interessi ed esigenze. Tuttavia, come è ben noto, soprattutto a causa della distribuzione dei soldi, gli uomini politici del Pld sono "aggregati" in parecchie fazioni e, in definitiva, la formulazione della politica liberaldemocratica avviene in stretto collegamento con la burocrazia e con l'alta finanza. In un certo senso, ci troviamo davanti a un eccellente modello di ampia articolazione di interessi, che passa attraverso i singoli esponenti liberaldemocratici ed i loro *koenkai*, trova un momento di aggregazione nelle fazioni di partito e viene sanzionata dalla convergenza finale a livello del triangolo alta finanza-burocrazia-vertici del Pld.

In terzo luogo, nonostante il Pld si sia identificato come partito conservatore e molti suoi membri abbiano di quando in quando espresso nostalgia per numerosi aspetti del sistema prebellico e nonostante la linea ufficiale liberaldemocratica di politica estera sia stata rappresentata da una stretta alleanza con gli Stati Uniti, nondimeno i parlamentari del Pld hanno goduto d'un ampio margine di libertà ed hanno potuto esprimere sulla politica estera ed interna opinioni divergenti. Nel campo della politica estera, membri del Gruppo di studio sui problemi afro-asiatici si sono recati più volte nella Repubblica popolare cinese prima ancora della visita di Tanaka e si sono pure tenuti in contatto con la Repubblica democratico-popolare di Corea. Ciononostante, il Pld ha dei tenaci sostenitori della Cina nazionalista, nonché un gruppo di pressione

a favore della Corea del Sud, composto da quanti intrattengono stretti legami con questa repubblica. Nel campo della politica interna, tra gli uomini politici del Pld esiste una divergenza di opinioni abbastanza ampia. L'elasticità e indeterminatezza ideologiche del Pld sono dovute all'indipendenza dei suoi esponenti nella raccolta dei voti e alla formazione su basi non ideologiche delle fazioni interne di partito, e queste caratteristiche hanno, a propria volta, contribuito a rendere neutra l'immagine del partito contro gli attacchi dei partiti di opposizione che lo qualificavano come reazionario. Queste caratteristiche hanno, inoltre, dato al Pld canali di collegamento e possibilità più ampie da utilizzare in caso di mutamento d'indirizzo politico.

Come si è detto, tutti questi "meriti" comportano demeriti e implicano disfunzioni. Anzitutto, lo stretto contatto e l'abile coordinamento tra i gruppi della triade alta finanza-burocrazia-vertici del partito hanno comportato il loro esagerato predominio nella formulazione dell'indirizzo politico. Le forze che controbilanciassero e tenessero a freno questa triade sono state eccessivamente deboli. Per quanto riguarda il secondo meccanismo, i *koenkai* che hanno permesso al Pld di assorbire svariati interessi ed esigenze, poichè i gruppi sostenitori del partito non sono distribuiti uniformemente per zone, occupazioni e generazioni, è inevitabile che taluni interessi vengano sistematicamente rispettati ed altri invece vengano ignorati. Inoltre, il perdurare per quasi un ventennio del dominio liberaldemocratico ha generato in certi settori della società un senso di estraniamento dal potere ed un sentimento di maltrattamento. Per i seguaci dei partiti di opposizione, non solo il governo liberaldemocratico, ma l'intero periodo della storia giapponese sotto la direzione del Pld sono soggetti a critica. Da questo punto di vista, si è trattato del *loro* governo, del *loro* periodo, non del *nostro*. Questa sorta di sentimento di estraniamento fu espresso chiaramente allorchè all'ex-primo ministro Eisaku Sato fu assegnato il Premio Nobel per la Pace. In terzo luogo, per quanto riguarda l'elasticità del controllo ideologico all'interno del Pld, esiste la diffusa paura dell'imprevedibilità del comportamento liberaldemocratico. Alcune posizioni politiche vengono assunte sulla base delle lotte di fazione o del compromesso all'interno, mentre molte altre vengono prese dietro consultazione con i circoli burocratici e industriali, o si conformano al parere di questi. In relazione alle scelte politiche del primo tipo, specie dai punti di vista dei partiti di opposizione, quello liberaldemocratico è un partito capace di uscirsene improvvisamente con proposte ultraconservatrici, perfino di destra. In parte a causa del risultato di queste caratteristiche del dominio liberalde-

mocratico, in parte a causa dell'indole stessa dei partiti di opposizione — specie il Partito socialista giapponese, che ha seguito rigidamente la dottrina marxista — c'è stata una considerevole mancanza di fiducia tra partito al governo e partiti di opposizione. Inoltre, gli intellettuali che appoggiano questi ultimi sono più numerosi ed espliciti nella loro critica al Pld di quanto ci si potrebbe aspettare considerate la stabilità e le realizzazioni dei governi liberaldemocratici.

Un'altra ragione di vulnerabilità del Pld assume una connotazione morale e riguarda i suoi modi di procurare e spendere i finanziamenti politici. Tutti gli esponenti liberaldemocratici si trovano nella costante necessità di procurare e spendere denaro al fine di mantenere i propri *koenkai*. La spesa minima mensile che i parlamentari liberaldemocratici devono affrontare in un periodo non elettorale viene fatta ammontare a 3 milioni di yen (10.000 dollari Usa). Parte di questa somma la raccolgono personalmente, parte la ricevono dai loro capi-corrente. I capi delle correnti devono preoccuparsi dei fondi dei loro seguaci, ed è noto che gran parte di tali finanziamenti politici viene elargita dalle società industriali. Ci si può chiedere: le enormi elargizioni politiche in denaro da parte degli industriali costituiscono veramente dei contributi puliti e volontari, o non configurano invece una tacita corruzione? Ed è competizione politica leale che il Pld e le sue fazioni spendono congiuntamente fondi politici che, secondo un rapporto ufficiale del governo, sono cinque volte maggiori della somma complessiva spesa da tutt'e quattro i partiti di opposizione messi insieme? Si aggiunga poi che è opinione diffusa che l'ammontare effettivo delle spese politiche del Pld sia superiore a quanto risulta dai documenti ufficiali⁴.

E' ben noto che nelle elezioni nazionali la percentuale dei voti andati al Pld è progressivamente diminuita. Anche se nelle elezioni generali del 1972 il Pld ha mantenuto alla Camera dei rappresentanti il 46,8% dei voti, nelle elezioni del 1974 per il rinnovo parziale della Camera dei consiglieri la percentuale liberaldemocratica è scesa al di sotto di 40 (esattamente il 39,5%). Grazie in parte al fatto che i distretti rurali risultano maggiormente rappresentati nella Dieta e grazie in parte alla divisione dei partiti di opposizione, il Pld riesce ancora a raggiungere una maggioranza di seggi nelle due Camere (271 su 491 nella Camera dei rappresentanti e 126 su 252 nella Camera dei consiglieri). Comunque, nella Camera dei consiglieri la maggioranza liberaldemocratica è esigua, mentre la legittimazione di questa maggioranza è insufficiente anche nella Camera dei rappresentanti, data la sproporzione nella rappresentanza rurale e nel dispendio dei fondi politici.

1.2.3. Qualità della burocrazia giapponese

Quale che sia la possibile definizione di governabilità, se la si intende come capacità sintetica di collegare governanti e governati, particolare importanza assume la qualità della burocrazia, in quanto struttura di governo, o tramite tra governanti e governati, o terza forza autonoma. Sotto questo riguardo, la burocrazia giapponese sembra degna di una certa attenzione. La sua formazione storica avvenne secondo il modello prussiano, di cui rimangono ancora oggi retaggi nel legalismo formalistico e nella pretesa neutralità, la quale, però, non impedisce agli alti burocrati di seguire posizioni proprie del partito al governo, visto come rappresentante dell'interesse dello stato. Molti alti burocrati, dopo essersi posti in pensione, sono entrati a far parte del partito al governo e, conseguito il successo elettorale, ne sono diventati dei personaggi-chiave. I burocrati in servizio sono, comunque, abbastanza autonomi, sotto il controllo dei vice-ministri amministrativi, e l'élite burocratica possiede un grande *esprit de corps*, analogo a quello che anima il Civil Service britannico. Durante l'ultimo periodo di crescita economica, i tecnocrati, composti prevalentemente da esperti di economia, hanno guadagnato potere, soprattutto nei Ministeri delle finanze⁵ e del commercio internazionale ed industria e nell'Ufficio della pianificazione economica, e in questo predominio dei tecnocrati la burocrazia giapponese si può paragonare con quella francese.

Si può, quindi, ritenere che le capacità della burocrazia giapponese siano abbastanza elevate. I membri dell'élite burocratica, comprendente i funzionari che hanno superato l'esame di grado più elevato della pubblica amministrazione — il cui numero rimane limitato a circa 400 unità all'anno, nonostante l'espansione dell'istruzione superiore verificatasi in quest'epoca e la presenza d'un milione e mezzo di studenti universitari — costituiscono veramente un'élite, sia per quanto riguarda la condizione iniziale, sia per quanto riguarda le opportunità di formazione e di accumulo d'esperienza amministrativa che si offrono loro nel corso della carriera. Questa élite burocratica di circa 10.000 persone è pure disposta oggi, se necessario, a lavorare 24 ore al giorno e 7 giorni la settimana, e ciò grazie alla sua posizione privilegiata di notevole responsabilità e di più rapida promozione, come pure grazie all'*ethos* di scrupolo e abnegazione che predomina nei corpi élitari.

La burocrazia giapponese non è, tuttavia, priva di disfunzioni ed esente da vulnerabilità. Le sue alte sfere e gli ex-allievi di esse sono stati troppo amalgamati con il Pld. Inoltre, con l'espansione dell'istruzione

superiore, un sistema destinato a reclutare appena 400 o poco più elementi all'anno nell'élite burocratica non può durare indefinitamente. In pratica, molti laureati sostengono esami per l'accesso a posizioni intermedie della pubblica amministrazione che sono state ideate per i diplomati della scuola secondaria o superiore. Fatto è che in una tale situazione diventerà difficile accordare una particolare protezione a quanti hanno superato gli esami per il massimo grado nell'amministrazione e fare discriminazioni nei confronti degli altri membri della burocrazia, ormai anch'essi in possesso d'una laurea. Nel prossimo futuro, teoria e pratica dell'élite burocratica saranno costrette a registrare forme più egualitarie, meno privilegiate. Nelle amministrazioni locali questo è già avvenuto. Per esempio, l'amministrazione metropolitana di Tokyo è andata assumendo parecchie centinaia di laureati su una base di uguale trattamento. Inoltre, è stata pratica costante dei ministeri giapponesi di assumere il proprio personale, sia d'élite che non d'élite, in quanto personale esclusivo di ciascun ministero. L'obiettivo è stato di rafforzare una burocrazia ministeriale specifica, composta da esperti delle questioni di competenza del ministero, e di sviluppare una forte solidarietà nell'élite burocratica all'interno d'un dato dicastero. Questa pratica ha generato il modello dei burocrati ministeriali che agiscono per favorire gli interessi delle loro clientele e che si fanno ferventi promotori degli interessi e delle esigenze rientranti nelle loro competenze, anche in contrasto con il partito di governo, ponendosi così a salvaguardia di interessi che potrebbero essere trascurati da questo partito. Ma il prezzo di tutto ciò è il campanilismo burocratico, senza che ci sia una sezione che badi all'indirizzo politico complessivo. A dire il vero, questa funzione è affidata alla presidenza del Consiglio dei ministri e alla Segreteria del governo, ma i burocrati che vi sono addetti provengono dai vari ministeri, vi lavorano per un paio d'anni e poi tornano ai ministeri d'origine, di cui, quindi, continuano probabilmente a seguire gli interessi specifici.

1.2.4. L'economia

Come si sa bene, la crescita economica giapponese durante i due decenni che hanno preceduto la crisi petrolifera dell'ottobre 1973 è stata sorprendente, mantenendo un tasso di crescita annuale di oltre il 10%. Il Pnl ed il reddito pro-capite si sono raddoppiati ogni cinque anni. Anche tenendo conto dell'aumento dei prezzi delle merci, i salari

reali, tra il 1960 e il 1972, si sono quasi raddoppiati⁶. Secondo le statistiche, il Pnl del Giappone è maggiore di quello di qualsiasi paese dell'Europa occidentale, mentre il suo reddito pro-capite o salario pro-capite è quasi uguale, o perfino leggermente superiore, a quello della Gran Bretagna o della Francia. Contemporaneamente alla crescita del Pnl ed all'aumento dei redditi e salari pro-capite, si è registrata pure un'enorme espansione delle entrate e delle uscite del bilancio statale. Dal 1965 al 1973, per esempio, questo bilancio passò da 3.658 miliardi di yen a 14.284 miliardi di yen, aumentò cioè di oltre tre volte⁷. In altri termini, con la crescita dell'economia giapponese, lo stato ha acquistato grandissime quantità di beni e servizi trasferibili, e questo gli ha permesso di distribuirli in risposta alle accresciute domande della popolazione. In queste circostanze, il governo è stato in grado di evitare gravi problemi di priorità.

Poi, come ben si sa, a partire dalla rivalutazione dello yen, dalla crisi petrolifera e dalla conseguente impennata dei prezzi del greggio, il quadro è cambiato rapidamente. Il tasso di crescita per l'anno finanziario 1973 (aprile '73-marzo '74) scese bruscamente al 5,4%, mentre quello relativo all'anno finanziario 1974 risultò negativo (-1,8%). Secondo il Ministero del commercio internazionale e dell'industria (Miti), il tasso di crescita previsto per il 1975 è dell'2%. Al marzo 1975, rispetto all'anno precedente, l'aumento dei prezzi al consumo, benché si fosse alquanto ridotto, fu ancora del 13%. L'obiettivo del governo è quello di contenere entro la fine del 1975 l'aumento dei prezzi al consumo entro il 10%. In questa situazione economica, il governo nazionale ha potuto continuare ad aumentare il suo bilancio, portandolo a 17.180 miliardi di yen nell'anno finanziario 1974 e a 21.280 miliardi di yen nell'anno finanziario 1975, senza provocare gravi disavanzi e rafforzare il tasso di inflazione, però le amministrazioni locali si trovano ormai di fronte a grossi disavanzi di bilancio. Si prevede che nella preparazione del bilancio di previsione per il prossimo anno finanziario, che inizia nell'aprile 1976, anche il governo nazionale farà fronte a una situazione più difficile e a problemi di priorità.

Per la prospettiva economica di lungo termine, il governo definisce il periodo che va dal 1974 al 1976 come un periodo di aggiustamento da una crescita economica rapida a una crescita economica stabile, ovvero a un'economia "meno accelerata", come vien detta. Il Miti prevede dopo il 1976 un tasso annuo di crescita economica di circa il 7 per cento. Verificandosi, questa crescita moderata può permettere un certo margine a favore dei problemi di priorità, ma questo margine sarà molto

più ristretto rispetto agli anni precedenti, allorché la crescita dell'economia era stata di oltre il 10%.

1.2.5. I mezzi di comunicazione di massa

Lo sviluppo dei *mass media* è abbastanza notevole in Giappone. I quotidiani distribuiscono 56 milioni di copie al giorno, una tiratura complessiva che colloca il Giappone al secondo posto mondiale, subito dopo gli Stati Uniti (63 milioni di copie). Si calcola che siano in funzione 48 milioni di televisori, mentre ci sono cinque reti televisive a diffusione nazionale — una è a gestione pubblica (Nhk, Ente giapponese di radiodiffusione), le altre sono di proprietà privata (Ntv, Tbs, Fuji e Net)⁸. Oltre che dalla stampa quotidiana e dalla tv, il quadro dei *mass media* giapponesi è caratterizzato dalla sovrabbondanza di periodici. In particolare, esiste una gamma sorprendente di settimanali d'informazione a grandissima diffusione (una cinquantina di settimanali diversi vendono otto milioni di copie al mese).

Qual è la rilevanza dei mezzi di comunicazione di massa per la governabilità della democrazia in Giappone? Nel regime democratico del dopoguerra, non c'è stata censura governativa se non nel periodo di occupazione, ed i principali giornali e reti televisive si sono sempre schierati a difesa della democrazia. La loro qualità non è scadente, specie quella dei cinque più importanti quotidiani a diffusione nazionale (*Asahi*, *Mainichi*, *Yomiuri*, *Sankei* e *Nihon Keizai*), i quali vanno fieri di essere dei giornali di pregio con tirature di milioni di copie e, quanto a qualità, gareggiano l'uno con l'altro.

Possiamo quindi affermare che, nell'insieme, i mezzi di comunicazione di massa in Giappone sono un elemento positivo per il mantenimento e il funzionamento della democrazia nel paese. Tuttavia, i *mass media* del paese possiedono parecchie caratteristiche che sono peculiari al Giappone e fungono in un certo senso da limitazione, entro cui la democrazia giapponese è costretta a operare e da cui, in mutate circostanze, potrebbe derivare una condizione di vulnerabilità.

Anzitutto, i giornali giapponesi, come si è spesso fatto rilevare, sono molto standardizzati, nel senso che tendono ad astenersi dal prospettare un punto vista di parte e distribuiscono il proprio spazio in modo da poter toccare un po' di tutto, dalla cronaca di vita quotidiana ai dibattiti intellettuali.

In secondo luogo, accanto alla loro indipendenza, un'altra caratteri-

stica radicata dei giornali giapponesi è ciò che viene chiamato il loro "spirito di opposizione", cioè disponibilità a criticare il governo, ma entro i limiti dell'apartiticità. Il risultato è che sui giornali il radicalismo intellettuale apartitico viene considerato abbastanza favorevolmente e i resoconti ed articoli sono improntati alla tendenza all'effetto moraleggiante.

Nel campo delle trasmissioni, il Nhk aderisce più rigidamente al principio dell'apartiticità e ad un atteggiamento meno critico che non i giornali. Le altre reti televisive sono sempre più legate ad alcuni dei principali giornali, con cui mostrano caratteristiche in comune per quanto riguarda la presentazione delle notizie. Comunque, la ricerca dell'effetto appare più evidente in diversi settimanali d'informazione, quali *Shukan-Post*, *Shukan-Gendai* e, benché su un tono abbastanza conservatore, *Shukan-Shincho*, ciascuno dei quali vende oltre mezzo milione di copie la settimana.

Queste caratteristiche dei mezzi di comunicazione di massa giapponesi possono svolgere funzioni sia positive che negative ai fini della governabilità della democrazia nel paese. L'apartiticità ed indipendenza dei quotidiani e dell'ente televisivo pubblico impediscono, positivamente, la manipolazione da parte dei potenti *mass media*. La tendenza a fare sensazione è servita a destare l'attenzione del pubblico verso la politica, di problema in problema in concomitanza ai loro porsì. Da queste caratteristiche, però, derivano anche funzioni negative. L'apartiticità dei *mass media* potrebbe comportare la perdita della funzione di stimolo alla discussione politica, mentre l'atteggiamento ipercritico e la ricerca dell'effetto moraleggiante potrebbero ostacolare la mobilitazione del sostegno di cui ha bisogno il governo e incoraggiare la sfiducia politica in esso.

1.2.6. L'istruzione

Nel corso dell'ultimo decennio in Giappone si è avuta un'espansione straordinaria dell'istruzione superiore. Tra quanti avevano raggiunto l'età scolare adeguata, la percentuale degli iscritti a università o a istituti superiori nel corso di un decennio si è raddoppiata; la proporzione di iscritti è stata nel 1974 del 30% della classe d'età corrispondente. Si prevede inoltre che questa tendenza continuerà e che nel 1980 gli iscritti saliranno al 40%. Sotto il profilo didattico, le università giapponesi hanno da risolvere numerosi problemi⁹, ma in questa sede prenderemo

in considerazione solo la rilevanza politica di questa espansione dell'istruzione superiore.

Finora, l'impatto diretto dell'espansione universitaria sulla politica è stato relativamente modesto. Non sono mancate, naturalmente, agitazioni sporadiche negli ambienti universitari, sono nati svariati gruppi radicali di provenienza studentesca e molti studenti hanno partecipato a movimenti anti-inquinamento. Inoltre, il Partito comunista giapponese ha conservato la sua influenza sui movimenti studenteschi attraverso la Lega della gioventù democratica, i cui membri intervengono abbastanza attivamente nelle campagne elettorali del Pcg. Comunque, la maggioranza del milione e mezzo di studenti universitari e dei circa due milioni di laureati degli ultimi anni sono stati relativamente tranquilli sul piano politico. Una delle ragioni di questa calma è stata la situazione del mercato del lavoro, favorevole al numero rapidamente crescente di laureati. Nel decennio si è registrata una eccezionale espansione delle industrie terziarie e delle occupazioni professionali, tecniche e burocratiche, che hanno assorbito un paio di milioni di laureati. La penuria di salariati ha provocato il miglioramento delle retribuzioni, non solo degli operai, ma anche degli impiegati. Nonostante il cambiamento di valori in corso nella generazione più giovane, la disciplina che caratterizza il comportamento delle nuove leve dell'industria e della burocrazia è perdurata ed è riuscita a farle adattare alle regole dell'organizzazione. Va aggiunto che finora l'espandersi dell'istruzione superiore ha coinciso con l'espandersi delle attività e del personale delle amministrazioni locali. La percentuale dei laureati tra gli impiegati pubblici di recente assunzione al livello del governo locale è aumentata rapidamente, il che ha certamente contribuito a migliorare la qualità degli enti pubblici locali.

Altro aspetto dell'istruzione superiore è stato l'aumento di esperti di scienze sociali nelle università, alcuni dei quali hanno cominciato a tenersi in contatto più stretto con gli organismi politici governativi, a differenza dei professori universitari giapponesi d'una volta. Nei settori dell'econometria, dell'ingegneria sociale e della pianificazione regionale è aumentato il numero degli specialisti che collaborano e si mantengono in contatto stretto con il governo. D'altra parte, l'espansione dell'istruzione superiore ha fatto registrare un continuo aumento di intellettuali che si schierano all'opposizione. Nel caso del Giappone, l'opposizione intellettuale ha, comunque, una lunga tradizione. Ciò che è nuovo è l'emergere di settori delle scienze sociali orientati dalla politica e di intellettuali mossi dallo stesso orientamento che sono disposti a collaborare con il governo.

La questione cruciale è, tuttavia, se l'economia giapponese è in grado di continuare a offrire occupazioni adeguate ai laureati delle università, i quali costituiscono oltre il 30%, se non addirittura il 40%, della classe d'età corrispondente. Un'altra questione cruciale è data dal costo e dalla qualità dell'istruzione superiore. Il governo ha costantemente aumentato lo stanziamento di fondi pubblici per aiutare le università private. Nella prevista situazione di ristrettezza finanziaria, è discutibile che il governo possa e debba allargare tale aiuto.

1.2.7. I sindacati

Nella democrazia giapponese del dopoguerra, i sindacati dei lavoratori hanno consolidato la loro posizione riconosciuta. Essi, inoltre, con la loro configurazione di "sindacati d'impresa" — il che significa che i sindacati sono stati organizzati entro i confini di ciascuna impresa, in modo da includerne tutti i dipendenti — non hanno mosso obiezioni di fondo all'introduzione di innovazioni tecnologiche fintantoche l'impresa ha garantito un trattamento vantaggioso ed offerto alla forza lavoro destinata a nuove mansioni all'interno dell'impresa la possibilità di riaddestrarsi professionalmente, a differenza dei sindacati britannici basati su una particolare mansione o categoria. Nonostante la loro forma "aziendale" alla base, i sindacati dei lavoratori giapponesi sono riusciti a creare delle federazioni di sindacati operanti nell'ambito di industrie dello stesso tipo, nonché delle federazioni sindacali nazionali. (Sohyo e Domei sono due grandi federazioni nazionali di sindacati che hanno esercitato un'influenza abbastanza forte attraverso il loro programma comune di richieste di aumenti salariali e la propaganda elettorale in appoggio dei partiti di opposizione. Sohyo sostiene i socialisti, mentre Domei sostiene i socialisti democratici).

L'odierna democrazia non potrebbe esistere senza il riconoscimento dei sindacati e l'appoggio da parte di questi. In realtà, i sindacati giapponesi si sono schierati apertamente in difesa della democrazia post-bellica, anche se con significati e orientamenti diversi. Sohyo ha collaborato strettamente con i socialisti, non collocandosi in modo del tutto contrario ai comunisti e schierandosi decisamente contro il Pld. Domei ha appoggiato i socialisti democratici, più moderati, ma si è schierata decisamente contro i comunisti ed, a certe condizioni, è stata disposta a collaborare con il Pld e con il governo liberaldemocratico.

I ruoli spettanti ai sindacati dei lavoratori in un regime democratico

implicano, comunque, tutta una serie di situazioni delicate. Nel caso del Giappone, il governo, anche se liberaldemocratico e privo di sostegno sindacale, non può ignorare i sindacati nella gestione dei problemi del lavoro, ed ha ammesso rappresentanti di Sohyo e Domei in numerose Commissioni deliberanti sull'amministrazione del lavoro e nelle Commissioni per i rapporti di lavoro. Fondamentalmente, però, il Pld è stato dalla parte degli imprenditori e più vicino agli interessi dei suoi sostenitori — agricoltori, industriali medi e piccoli, varie altre categorie organizzate in propri *koenkai*. Si potrebbe affermare che si è verificato un equilibrio abbastanza positivo, dal momento che i lavoratori organizzati hanno avuto voce in capitolo, anche se non sono stati rispettati dal Pld. A questa affermazione si potrebbe controbattere affermando che, per compensare l'influenza dei monopoli sui governi liberaldemocratici, essi avrebbero dovuto essere rispettati di più. C'è chi sostiene che i sindacati hanno rappresentato gli interessi, non solo dei propri consociati, ma anche di tutti coloro che sono stati trattati in modo non equo nel corso dei governi liberaldemocratici. La terza opinione, emersa di recente, non fa degni di fiducia, né i governi liberaldemocratici, né i sindacati. Secondo coloro che la condividono, siccome i sindacati rappresentano gli interessi di una frazione soltanto della popolazione complessiva (solo il 30% circa dei dipendenti sono organizzati sindacalmente) e siccome le federazioni sindacali nazionali rappresentano una frazione ancora più piccola della popolazione (Sohyo, con i suoi 4 milioni di iscritti, organizza il 10%; mentre Domei, con 2,5 milioni di iscritti, organizza il 7% di tutti i dipendenti), gli interessi dei cittadini comuni dovrebbero essere maggiormente rispettati, vale a dire, gli interessi dei movimenti emergenti dei consumatori e dei vari movimenti civici dovrebbero essere tutelati di più, o almeno nella stessa misura, di quelli dei lavoratori organizzati, al fine di migliorare la sensibilità e l'imparzialità della democrazia giapponese.

2. Mutamento dei valori, nuove generazioni e loro influsso sulla governabilità della democrazia giapponese

I valori determinano il modo di pensare e di agire della gente, per cui è importante prevedere come i valori in corso di mutamento, ben più visibili nella generazione più giovane e di cui si prevede l'accumulo negli anni futuri, influiranno sulla governabilità della democrazia giapponese.

2.1. *Credenze politiche*

2.1.1. La Costituzione del 1947, intesa come un "pacchetto", in quanto credenza politica centrale

Tutti i dati raccolti nel corso delle indagini degli ultimi anni confermano che non vi è alcun segno di indebolimento dell'appoggio alla Costituzione del 1947 nel suo insieme. Al contrario, le persone più giovani e più istruite tendono a sostenere con maggior vigore la Costituzione del 1947 nella sua totalità, compreso l'articolo 9 che proibisce al Giappone di fare guerra e di disporre di forze armate a questo scopo¹⁰. Pertanto, la Costituzione del 1947 è ormai un dato di fatto.

Un'argomentazione contro la Costituzione è che il carattere nazionale "bellicoso" dei giapponesi non cambierà tanto facilmente; per cui, se le condizioni nazionali mutassero leggermente, i giapponesi cambierebbero facilmente idee ed accantonerebbero la legge fondamentale del 1947, in particolare il suo articolo 9. Ma questo genere di ragionamento, che si ritrova spesso tra gli studiosi cinesi d'oltremare, è assai dubbio. Un altro ragionamento sottolinea che se si dovesse verificare qualche grave cambiamento nei rapporti internazionali, in altre parole, se si dovesse presentare qualche pericolo reale di aggressione al Giappone da parte di potenze straniere, l'"atteggiamento" dei giapponesi cambierebbe rapidamente in favore del riarmo e, quindi, d'una revisione della Costituzione del 1947. La possibilità certamente esiste, ma questo ragionamento sembra basarsi su presupposti poco probabili.

Al tempo stesso, provocate dalle recenti iniziative dell'Esercito rosso giapponese all'estero, ci sono continue possibilità che delle minoranze radicali ricorranò al terrorismo individuale o di piccoli gruppi, sia all'estero che in patria. Questi episodi non sono espressione d'una generale bellicosità del popolo giapponese, ma di minoranze radicali della Nuova Sinistra, ampiamente diffuse anche nei paesi del Nord America e dell'Europa occidentale, oltre che dell'ignoranza giapponese degli arabi e della mancanza di collegamento tra i radicali del Giappone e gli intellettuali ebrei, quale si riscontra invece nel Nord America e nell'Europa occidentale.

E' certo che le minoranze radicali dell'estrema sinistra continueranno a commettere atti terroristici all'estero in appoggio degli arabi (o, meglio, lasciandosi utilizzare dagli arabi) e all'interno del paese, con attentati dinamitardi contro gli uffici di società come la Mitsubishi o la Mitsui Bussan. Anche gli oltranzisti di destra potranno continuare a

reclutare una piccola quantità di nuove reclute tra i giovani dentro e fuori delle università, e potrebbero pure in futuro darsi attivamente al terrorismo politico, come fu, nel 1960, l'assassinio del presidente del Partito socialista Inejiro Asanuma. Nell'insieme, però, le generazioni di giapponesi più giovani nutrono convinzioni politiche che rispecchiano, e sicuramente sostengono, la Costituzione del 1947.

2.1.2. Emergenza di motivazioni e movimenti di "partecipazione" e di "protesta"

E' in corso un cambiamento di convinzioni politiche, che non è incompatibile con la fiducia nella Costituzione del 1947, ma non corrisponde in modo identico ad essa, e che eserciterà un'influenza considerevole sul futuro della democrazia giapponese. Si tratta d'un cambiamento dalla remissività di fronte all'autorità alla protesta e richiesta attiva di partecipazione, cioè, da una cultura politica di "sudditanza" a una cultura politica di "partecipazione". Ci sono ottimi dati che mostrano questo cambiamento (v. fig. 4.1).

Due osservazioni risultano particolarmente giustificate su questa figura. Quando nel 1953 fu condotta la prima indagine, la maggioranza dei giapponesi sopra i vent'anni era disposta a lasciare le cose a uomini politici competenti, se ce ne fossero stati a disposizione. In altre parole,

Fig. 4.1 – Risposte alla domanda: "Al fine di migliorare la nazione giapponese, concordi o dissenti con l'affermazione secondo cui è meglio, se si dispone d'un uomo politico competente, lasciare le cose a lui, anziché discuterle tra comuni cittadini?"

	<i>Concordo. %</i>	<i>A seconda dei casi</i>	<i>Dissento</i>	<i>Altre risposte, Non so, Nessuna risposta</i>	<i>Totale</i>
1953	43	9	38	10	100 (N = 2.254)
1958	35	10	44	11	100 (N = 2.369)
1963	29	12	47	12	100 (N = 2.698)
1968	30	10	51	9	100 (N = 3.033)
1973	23	15	51	11	100 (N = 3.055)

Fonte: Institute of Mathematical Statistics, Ministry of Education, *A Study of the Japanese National Character – The Fifth Nation-wide Survey*, 1973.

allora la maggioranza delle masse era disposta a obbedire a un politico competente; pertanto il problema della governabilità si riduceva a un problema di uomini politici — cioè alla disponibilità o meno di tali uomini politici competenti. Durante il periodo di crescita economica, la gente ha acquisito maggiore sicurezza di sé e non è stata più disposta a lasciare l'iniziativa nelle mani degli uomini politici, anche se competenti. Quindi, il problema della governabilità diventa non solo il problema della competenza degli uomini di governo, ma il problema dei governanti e dei governati ad un tempo.

Da altri dati soprannazionali si rileva che i fenomeni d'una sempre maggiore richiesta di partecipazione presenti in Giappone sono analoghi a quelli dei paesi europeo-occidentali e nordamericani. In un sondaggio si chiese agli intervistati di scegliere *due* valori fondamentali tra i seguenti che erano stati impiegati in sei indagini del professore Ronald Inglehart sull'Europa occidentale: "la legge e l'ordine"; "stimolo a una maggiore partecipazione nelle decisioni politiche vitali"; "contenimento dei prezzi"; "libertà di parola"¹¹. Ecco come risposero gli intervistati giapponesi. In base alla distribuzione marginale, la scelta principale cadde sul "contenimento dei prezzi" (70,4%) e le altre furono, nell'ordine: "la legge e l'ordine" (45,3%); "maggiore partecipazione" (35,1%); "libertà di parola" (13,8%). Le differenze in base all'età e al livello di istruzione furono, comunque, ragguardevoli. Tra i giovani da 20 a 29 anni e quanti erano forniti di istruzione universitaria, la scelta di una "maggiore partecipazione" superò quella di "legge ed ordine", collocandosi al secondo posto dopo il "contenimento dei prezzi". Nelle combinazioni dei due valori, la combinazione di "maggiore partecipazione e libertà di parola" — che il professore Inglehart riteneva il tipo puro di "valore post-industriale" — in Giappone risultò meno diffusa che nei paesi europeo-occidentali. Tuttavia, le risposte giapponesi convergevano di più sul tipo intermedio di "contenimento dei prezzi e maggiore partecipazione" (si vedano le figg. 4.2 e 4.3). Inoltre, i più giovani e i più istruiti manifestano chiaramente la loro preferenza per il valore della partecipazione. (Tra gli appartenenti alla classe d'età dai 20 ai 29 anni, il 15% preferisce la combinazione di "maggiore partecipazione e libertà di parola", e se questa combinazione si abbina con l'altra di "maggiore partecipazione e contenimento dei prezzi" le due rappresentano la scelta preferita).

Il rafforzarsi della motivazione della partecipazione, però, è spesso connesso con un sfiducia sempre maggiore nei canali istituzionalizzati della partecipazione, cioè nelle elezioni e nei partiti politici. Quindi, il

Fig. 4.2 – Combinazioni di due valori nella scelta dei giapponesi (percentuali di scelta per ciascuna coppia di valori)

		%
La legge e l'ordine	e Contenimento dei prezzi	32,6
La legge e l'ordine	e Libertà di parola	3,0
La legge e l'ordine	e Maggiore partecipazione	7,2
Contenimento dei prezzi	e Libertà di parola	6,8
Contenimento dei prezzi	e Maggiore partecipazione	21,5
Libertà di parola	e Maggiore partecipazione	3,6
Altri valori		15,9
Nessun valore, non so, nessuna risposta		9,3
Totale		100 (N = 2.468)

Fig. 4.3 – Coppie di valore "pure", per nazione (percentuali di scelta di ciascuna coppia all'interno d'un dato campione nazionale)

Coppia scelta	Italia	Francia	Germania	Gran Bretagna	Giappone
Acquisitiva	35	38	43	36	38
Post-borghese	13	11	10	8	4

Fonte per i dati relativi a Italia, Francia, Germania e Gran Bretagna; Ronald Inglehart, "The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Postindustrial Societies", *American Political Science Review*, Vol. 65, n. 4, dic. 1971, p. 995.

rovescio della medaglia è il venir meno dei partiti politici e la nascita di vari movimenti civici e urbani che detestano e rifiutano di seguire la leadership d'un partito politico, preferendo la protesta anziché la partecipazione istituzionalizzata. In una recente indagine su scala nazionale¹², si pose agli intervistati la domanda: "Cosa preferiresti per il futuro della politica di partito giapponese? —

1. sostenere il partito politico su cui si può fare assegnamento;
2. dare impulso, via via che si pone la necessità, ai movimenti di cittadini e residenti;
3. non ho nulla a che fare con i partiti politici, né con la politica".

Le risposte furono così ripartite: il 57,0% degli intervistati scelse la

prima risposta; il 17,3% la seconda; il 5,3% la terza. Questa distribuzione non è poi tanto spiacevole, dal punto di vista dei partiti politici. Ancora una volta, tuttavia, i più giovani (tra quelli compresi tra i 20 e i 29 anni, il 22,4% preferisce ai partiti i movimenti di cittadini, mentre il 6,5% è del tutto contrario alla politica) e i più istruiti (il 23,1% dei laureati preferisce i movimenti dei cittadini anziché i partiti politici) ripongono meno fiducia nei canali istituzionalizzati della partecipazione e si indirizzano di più verso i movimenti non-istituzionali orientati dalla protesta.

Questi movimenti di protesta sono andati oltre la popolazione più giovane e istruita e le zone urbane e industriali, diffondendosi tra le persone più anziane e meno istruite e nelle zone periferiche, agricole e di pesca. La *Mutsu*, la prima nave sperimentale giapponese a propulsione nucleare, fu costretta alla deriva per cinquantaquattro giorni dalle violente azioni di protesta dei pescatori della baia in cui era situata la sua base. I motivi della protesta furono complessi, tra cui sicuramente il timore di incidenti nucleari e della contaminazione che se ne sarebbe potuta originare. Però, si disse che un'altra ragione fosse l'avversione per il governo da parte dei pescatori, abitanti nella "periferia" e per lungo tempo trattati male dal "centro". Quali che fossero le ragioni della protesta, il senso dell'episodio della "quarantena" della *Mutsu* risiedeva nel fatto che anche i pescatori di lontane zone periferiche erano pronti a organizzare movimenti di protesta quando avvertivano che il governo faceva loro un'ingiustizia. Neppure i contadini restano più in silenzio e ossequiosi del governo allorché si sentono trattati ingiustamente.

Se "governabilità" implica la capacità dello stato di imporre unilateralmente scelte politiche o programmi che incidano sulla vita dei cittadini interessati, allora una siffatta governabilità in Giappone si è sicuramente ridotta. Ad ogni modo, lo stato giapponese, a causa della sua lunga tradizione di *Obrigkeitsstaat**, spesso viola, nella sua condotta verso i cittadini, il modello ordinario di democrazia. Se si vuol parlare di governabilità della democrazia nel caso del Giappone, si deve alle volte porre ancora l'accento sulla democrazia a costo della governabilità. D'altronde, il costo può, in parte, essere "coperto" dall'apprendimento e dall'impegno da parte dei burocrati ad essere più attenti ed umani nel fare il proprio lavoro. Per fortuna, la burocrazia giapponese, sia a livello centrale sia a livello locale, oggi possiede una tale capacità di apprendimento. Un altro fattore che in questi ultimi anni ha continuato a inter-

*"Stato autoritario" (in tedesco nel testo, *n.d.t.*)

venire è stata la possibilità finanziaria del governo di permettersi uscite supplementari, destinate ad acquietare i movimenti di protesta con la compensazione del danno dichiarato o con la promessa di dispendiosi cambiamenti di programmi. E' certamente una facile soluzione, che evita i problemi prioritari, i quali diventeranno difficili nell'approssimarsi d'una stretta nel bilancio dello stato.

2.2. *Valori sociali ed economici*

In una società come quella giapponese dopo la Seconda guerra mondiale, dove non sussisteva l'addottrinamento dall'alto con la minaccia della punizione; dove non sussisteva praticamente nessun tipo di inibizione religiosa, una volta avvenuta la separazione dello scintoismo dallo stato; e dove avvenivano rapidissimi mutamenti sociali, come l'urbanizzazione, l'aumento del reddito e la modificazione dei tipi di consumo dovuta alle rapide trasformazioni economiche, sarebbe stato logico aspettarsi una considerevole trasformazione di ogni aspetto dei rapporti sociali e dei valori sottostanti. I dati più illuminanti che mostrano i tipi di mutamento dei rapporti sociali e dei valori ad essi sottostanti si ritrovano nelle indagini condotte ogni cinque anni, a partire dal 1953, dall'Istituto di Statistica del Ministero dell'Istruzione. Una delle domande fatte agli intervistati fa rilevare che "ci sono atteggiamenti di ogni tipo verso la vita. Di quelli qui elencati (si mostra l'elenco), quale, diresti, si avvicina di più ai tuoi sentimenti? " Gli intervistati che hanno scelto: "non pensare al denaro e alla celebrità, semplicemente vivere una vita che soddisfi le proprie inclinazioni" sono passati nella media nazionale, dal 21% nel 1953, al 27% nel 1958, al 30% nel 1963, al 32% nel 1968, al 39% nel 1973¹³. La gente ha maturato la preferenza per un modo di vivere meno impegnativo, più disteso. Il cambiamento è stato più netto nella generazione più giovane.

Quali sono gli effetti di questi cambiamenti di valore sul comportamento dei lavoratori in Giappone? I dati di un'altra indagine¹⁴, mostrano che i lavoratori più giovani sentono maggiormente l'esigenza della riduzione dell'orario di lavoro, d'un maggior numero di festività, di periodi più lunghi di vacanza, come pure d'una maggiore possibilità di autorealizzazione nel lavoro (si veda fig. 4.4). Tuttavia, la stessa fig. 4.4 ci rivela numerose altre esigenze dei lavoratori giapponesi.

Riduzione dell'orario di lavoro	49,0	42,5
Lavoro più soddisfacente	19,9	24,4
Continua possibilità di miglioramento	12,7	16,4
Agevolazioni per costruzione d'una casa di proprietà	12,2	17,5
Aumento salariale	63,8	63,1
Prolungamento della età del pensionamento	3,1	3,0
Misure assistenziali	14,0	15,3
Prevenzione degli infortuni sul lavoro	13,1	8,9

37,1	34,6	32,3	29,6	24,5	28,8	30,4
23,7	17,4	17,3	14,5	14,4	14,9	10,4
15,6	15,0	11,9	10,3	9,9	6,3	7,2
23,7	27,9	27,5	26,4	22,7	20,2	15,2
65,7	66,9	67,8	65,9	60,8	51,7	42,4
4,5	7,4	11,3	18,0	32,8	30,0	27,2
12,0	12,5	10,9	0,9	9,4	18,1	33,6
8,0	8,4	10,6	13,4	14,7	14,2	12,8

1. Quella degli aumenti salariali è ancora la richiesta insoddisfatta, anche tra i giovani lavoratori. Il denaro non è lo scopo della vita, come si rivela dai dati dell'indagine; però, quella degli aumenti salariali è la preoccupazione più seria dei lavoratori di ogni età.
2. Le persone di media età, specie quelle con famiglie in sviluppo, aspirano maggiormente al possesso di una casa, soprattutto nella propria terra, che dia sicurezza economica in un'epoca di perdurante inflazione.
3. I lavoratori più anziani, naturalmente, si preoccupano di più del proprio pensionamento, delle cure sanitarie e di altre misure assistenziali.

Nonostante il mutamento in atto dei valori dei lavoratori, le organizzazioni giapponesi — sia quelle pubbliche, sia le imprese private — hanno finora fatto abilmente fronte al mantenimento di un alto grado di motivazione al lavoro tra i propri dipendenti, come attesta la percentuale bassissima di assenteismo (2,12% secondo un'indagine del febbraio 1973¹⁵). Le ragioni di questo successo sono:

1. La forza lavoro comprende ancora una larga parte delle generazioni più vecchie, le quali aderiscono ai vecchi valori esaltanti la dedizione al lavoro e l'attaccamento alle organizzazioni. Si fa spesso rilevare che le persone di media età, specie quelle che hanno mansioni intermedie, esprimono una caratteristica generazionale di questo tipo.
2. Le grandi organizzazioni giapponesi, con la loro tradizione paternalistica, possiedono la capacità e le risorse per assorbire tutta una serie di richieste dei lavoratori delle diverse generazioni, comprese le più giovani: cure mediche migliori, prestiti a un tasso di interesse minore per l'acquisto della casa, migliori attrezzature ricreative e, naturalmente, almeno fino ad oggi, consistenti aumenti annui delle retribuzioni. Inoltre, stanno ora introducendo la settimana lavorativa di cinque giorni, delle vacanze più lunghe e un prolungamento dell'età di pensionamento da 55 a 60 anni: su questi punti, esse sono in condizione di fare concessioni alle richieste dei lavoratori.
3. Rispetto alla precedente, più vecchia, la nuova generazione giapponese è orientata in misura minore dal lavoro, dall'organizzazione, e tende in misura maggiore all'autoaffermazione. A confronto con i giovani europeo-occidentali e americani, in Giappone i giovani d'oggi, tuttavia, conservano ancora certi valori propizi per il funzionamento

delle organizzazioni, quando queste possiedono l'abilità sufficiente di migliorare la propria gestione.

Per esempio, secondo indagini sul carattere nazionale, rimane immutata la preferenza dei giapponesi per i capi-reparto che sono paternalisti rispetto a quelli che sono sistematici e precisi¹⁶. Molti aspirano all'"autorealizzazione *nel lavoro*". Secondo uno studio condotto dal governo giapponese sui giovani di undici nazioni, le percentuali più elevate di coloro che hanno scelto, come la cosa più preziosa della propria vita, "un lavoro che meriti di essere fatto" riguardano la gioventù giapponese. Nonostante i segni che attestano il venir meno e la minore diffusione tra tutti i giovani dell'impegno verso le organizzazioni, da queste i giovani del Giappone si aspettano di più rispetto a quelli degli altri paesi; e quando le organizzazioni sono abbastanza duttili da introdurre miglioramenti che si preoccupino dei giovani che vogliono affermarsi, riescono a mantenere in essi un alto grado di motivazione al lavoro, che si muove lungo le direttrici delle stesse organizzazioni giapponesi: sicurezza d'impiego, sindacato aziendale, estesi rapporti sociali all'interno delle organizzazioni, e così via. Per esempio, finora non si è mai discusso seriamente dell'abolizione del sistema di trasporto a nastro nelle linee di montaggio delle fabbriche giapponesi.

Tutti gli esperti di problemi del lavoro e dell'industria sembrano d'accordo¹⁷ sul fatto che le strutture organizzative giapponesi, comprendenti la sicurezza d'impiego, i sindacati d'impresa, l'impegno relativamente grande verso le organizzazioni e la maggiore motivazione al lavoro, sopravviveranno, per quanto riguarda i loro fattori interni, almeno fino al 1980. Per contro, ciò significa che nella prima parte degli anni 1980 il Giappone giungerà al punto critico in cui i cambiamenti cumulativi dell'etica del lavoro, degli atteggiamenti verso la vita e di quelli verso l'azienda e il sindacato richiederanno dei cambiamenti corrispondenti a livello delle istituzioni esistenti e della prassi finora vigente nei rapporti di lavoro. E', quindi, più prudente per la società giapponese prepararsi a questo periodo e anticipare alcune delle riforme previste.

3. Conseguenze e prospettive future per la governabilità della democrazia giapponese

3.1. *Lo scarto temporale*

Paragonando le tre regioni della Trilaterale, la democrazia giapponese sembra risentire di meno dei vari cambiamenti che hanno già avuto effetti minacciosi sulle democrazie delle altre due regioni. In parte, grazie alla sua riserva di valori tradizionali¹⁸, in parte grazie alla struttura della sua economia, il Giappone sembra usufruire di uno scarto temporale tra le cause, già manifestatesi, e le conseguenze, che devono ancora verificarsi.

3.2. *Declino della leadership e ritardo nelle decisioni*

Alcune delle conseguenze di questi cambiamenti, tuttavia, sono già affiorate, indebolendo la capacità di leadership della democrazia giapponese, mentre la mutata situazione mondiale esige dal Giappone un'azione più positiva, che scaturirà solo da una maggiore capacità di leadership.

Come ben si sa, il Pld si trova di fronte alla possibilità di perdere la sua posizione maggioritaria in parlamento. I partiti di opposizione sono divisi, cioè, non c'è nessun partito di opposizione in grado di assumersi la responsabilità di governare da solo. Ovviamente, la configurazione d'una coalizione pluripartitica non è intrinsecamente disfunzionale alla democrazia. Del resto, il Pld come partito di maggioranza in vent'anni di governo ha generato numerose disfunzioni, come un sentimento di estraniamento nei sostenitori dei partiti dell'opposizione, una eccessiva compenetrazione dei liberaldemocratici con la burocrazia e i monopoli, il problema morale dei finanziamenti politici e sporadici tentativi di ripristinare parte delle istituzioni pre-belliche, causando con ciò un attrito superfluo¹⁹. D'altra parte, poiché la formazione d'una coalizione è un'esperienza abbastanza nuova per la politica giapponese a livello nazionale, sarebbero inevitabili una certa confusione e un certo ritardo nelle decisioni. Specie per quanto attiene alle decisioni di politica estera, una coalizione — anche la più moderata, tra il Pld e il piccolo Partito socialdemocratico — comporterebbe, dal punto di vista Usa, un certo indebolimento dell'alleanza tra Giappone e Stati Uniti e probabilmente

una retrocessione del primo a un ruolo meno positivo negli affari internazionali. In altre parole, la formazione di una coalizione potrebbe risolversi in una politica estera più fluttuante e duttile che non sotto la guida esclusiva del Pld²⁰. Anche all'interno, un sistema pluralistico e la formazione di coalizioni vanno bene per l'articolazione degli interessi, ma non è detto che vadano bene per l'aggregazione degli interessi. Anche sotto il governo esclusivo dei liberaldemocratici, i gruppi di pressione si sono agitati riuscendo a farsi destinare delle fette del bilancio dello stato. Qualunque coalizione, nella definizione del bilancio e nell'elaborazione degli indirizzi politici, sarebbe esposta a più pressioni diverse.

3.3. *Fluttuazione degli elettori indipendenti delle zone urbane*

Un decennio addietro sembrava che ai socialisti arridesse un brillante avvenire, che a un certo momento dovessero subentrare ai liberaldemocratici prendendone il posto di partito di governo. I socialisti godevano allora dell'appoggio dei settori di popolazione più istruiti delle aree urbane²¹. Oggi, però, in queste aree, sono in declino non solo i liberaldemocratici, ma anche i socialisti. Il *Kometto*, il Partito comunista e, benché in minor misura, il Partito socialdemocratico ottengono percentuali di voti più alte d'una volta. Ma anche questi partiti non possono dirsi sicuri del proprio futuro, perché quanto esiste nelle grandi città è una vasta quantità di elettori titubanti con un orientamento apertistico, il cui livello di istruzione è elevato. Non sembra che ci sia un partito che, da solo, possa riuscire a organizzare questo settore dell'elettorato per farne la sua solida base di appoggio. Per fortuna, è del tutto improbabile o assai poco probabile che queste persone finiscano con l'appoggiare l'estrema destra o l'estrema sinistra, neppure nell'evenienza d'una improvvisa crisi internazionale o interna. Ma votano in modo incostante, spostandosi da un partito all'altro, e preferiscono votare per un candidato, se c'è, che abbia popolarità e non appartenga a un partito. I candidati che riescono ad affermarsi nelle elezioni dei governatori e dei sindaci nelle zone urbane sono quelli che, oltre a godere dell'appoggio di più di un partito, possono fare appello a questo tipo di elettore. La sempre maggiore importanza degli indipendenti istruiti delle zone urbane ha la funzione positiva di rendere più sensibili gli uomini e i partiti politici alle richieste di quanti non rientrano tra i loro sostenitori abituali. Questo, però, incoraggiando un'eccessiva sensibilità populistica negli uomini e nei partiti politici, rischia pure di abbassare la loro capacità di integrazione.

3.4. *Il posto dei comunisti nel sistema pluralistico*

Il Partito comunista giapponese (Pcg) è riuscito nelle ultime elezioni ad aumentare i propri voti e seggi, sia a livello nazionale, sia a livello locale. Alla Camera dei rappresentanti, i voti comunisti sono passati da 2,2 milioni (4,76% del totale dei voti espressi) nel 1967, a 3,2 milioni (6,81%) nel 1969, a 5,5 milioni (10,49%) nel 1972. In particolare, nelle zone metropolitane il Pcg ottiene ormai circa il 20% del voto complessivo. Ed ha più di 300.000 iscritti (in pratica il partito giapponese con il maggior numero di iscritti) e il suo quotidiano ha una diffusione di oltre 1 milione di copie. Un certo numero di governatori di prefettura e di sindaci di grandi città sono stati eletti con il sostegno del Pcg, congiuntamente al Partito socialista e, in taluni casi, al *Komeito*.

Presenta il Pcg qualche possibile minaccia nel prossimo futuro per la governabilità della democrazia giapponese? La maggior parte degli osservatori sembrano suffragare la risposta negativa, cioè, ottimistica, per le seguenti ragioni. Anzitutto, il Pcg sembra avvicinarsi al suo "tetto" massimo di voti. Almeno per gli anni '70, questa punta massima toccherebbe, come media nazionale, il 15%, con il 30% nelle aree metropolitane, dove si trovano le roccaforti comuniste. In secondo luogo, un elemento importante che ha contribuito all'aumento dell'appoggio dato al Pcg risiede nella sua politica interna, morbida ed elastica, e nella sua politica estera nazionalistica, indipendente da quella dei partiti comunisti cinese e sovietico. All'interno, il Pcg, con una media del 15% dei voti, o del 30% nelle grandi città, e con l'adozione di posizioni morbide, non danneggerebbe affatto la democrazia giapponese. Su molti problemi nazionali, con questo tipo di Pc, si potrebbero intavolare trattative. Nel campo della politica estera, un Pcg indipendente e nazionalista fungerebbe da elemento di intensificazione dell'isolamento del Giappone, non solo dagli Stati Uniti, ma anche dalla Cina e dagli altri paesi asiatici. Sotto questo aspetto, si può dire che il Pcg creerebbe delle disfunzioni.

3.5. *Cosa succederà negli anni '80?*

La democrazia giapponese non versa in questo momento in una grave crisi. Però, lo scarto temporale a cui si accennava prima implica che essa dovrà affrontare le conseguenze dei cambiamenti sociali in una situazione futura, forse più difficile. Rispetto agli Stati Uniti, dove si può dire

che "l'ondata democratica" abbia superato il suo culmine, in Giappone non vi è alcun segno di deflusso della marea montante delle richieste popolari. D'altra parte, le risorse finanziarie dello stato danno segni di stagnazione. La riserva di valori tradizionali — obbedienza, "gruppi-smo", parsimonia, ecc. — che ancora operano e controbilanciano la marea montante di richieste e proteste popolari, potrebbe, ad un certo momento, esaurirsi. Così, come molti sostengono, agli inizi degli anni '80 ci sarà una coincidenza tra il manifestarsi delle conseguenze differite nel tempo e l'esaurirsi della riserva "tradizionale".

Che ne sarà della democrazia giapponese dopo il 1980? Secondo un'indagine sui fini nazionali²², la maggioranza dei leader giapponesi intervistati si dice convinta che il paese continuerà a seguire nel futuro i principi democratici e una "democrazia specificamente giapponese". Ma non si è ancora chiarito a cosa ciò equivalga, né come vi si possa pervenire.

Note

1. Joji Watanuki, "Contemporary Japanese Perceptions of International Society", Sophia University, Institute of International Relations Research Paper Series A-13, 1973.
2. Joji Watanuki, "Formation and Survival of Japanese Democracy after the Second World War", comunicazione presentata all'VIII Congresso mondiale di sociologia, Toronto, Canada, agosto 1974.
3. Per quanto riguarda i *koenkai*, si veda pure Joji Watanuki, "Japanese Politics in Flux", in James William Morley (a cura di), *Prologue to the Future - The United States and Japan in Postindustrial Age*, Lexington, 1974, pp. 77-79.
4. Secondo il rapporto sull'incameramento di finanziamenti politici, compilato dal Ministero dell'Autonomia, per la prima metà del 1974, su un totale registrato di 51,6 miliardi di yen (172 milioni di dollari) di fondi politici, il Pld e le sue correnti, insieme, incassarono 40 miliardi di yen. Si veda *Yomiuri Shimbun*, 25 dic. 1974. Inoltre, c'è la diffusa opinione che, se si tiene conto delle "somme occulte", il Pld spenda di più. Per esempio, si è fatto rilevare che la somma effettiva spesa dal Pld nel 1972 fu di quasi 100 miliardi di yen, anche se dai documenti ufficiali risultavano per quell'anno 26 miliardi di yen. Si veda *Bungei Shunju*, sett. 1974.
5. In un'indagine sui capi-ufficio e capi-sezione della burocrazia nazionale giapponese, il 37% degli intervistati, interrogati sulle loro preferenze di partito, si disse indipendente. La maggioranza degli intervistati scelse la posizione di indipendente, soprattutto nel Ministero del commercio internazionale e dell'industria e nell'Ufficio della pianificazione economica. Ciò attesta l'elevato grado di neutralità politica dei tecnocrati. Si veda *Nikkei Business Henshubu*, *Nippon no Kigyo Kankyo*, Tokyo, 1974, pp. 182-83.
6. *Ibid.*, p. 72.
7. Queste cifre comprendono il conto generale, ma escludono i conti speciali e gli

- investimenti statali; esse includono il bilancio iniziale, ma non considerano i bilanci supplementari eventuali; in ogni caso si tratta di valori nominali.
8. Queste cifre sono citate da Nobutaka Shikauchi, "Nihon no Masukomi no Genjo to Fuji-Sankai-Group no Chosen", *Seiron*, nov. 1974. Ho attinto, pure, a questo articolo nel descrivere le caratteristiche dei mezzi di comunicazione di massa giapponesi.
 9. Si veda, ad esempio, "Review of National Policies for Education", *Education Committee*, Oecd, nov. 1970.
 10. Si veda, per esempio, Joji Watanuki, "Contemporary Japanese Perceptions of International Society", *op. cit.*, tavola 4 dell'appendice.
 11. I dati relativi al Giappone furono raccolti da *Komei Senkyo Renmei* nel corso di una indagine su scala nazionale condotta nel dicembre 1974. Quelli relativi all'Europa si basavano su un'indagine condotta dal professore Inglehart. Si veda Ronald Inglehart, "The Silent Revolution in Europe: International Change in Postindustrial Societies", *American Political Science Review*, vol. 65, n. 4, dic. 1971, pp. 991-1017.
 12. *Komei Senkyo-Renmei, Sangiin Tsujosenkyo no Jittai*, 1974.
 13. Institute of Statistical Mathematics, *A Study of the Japanese National Character - The Fifth Nationwide Survey*, Research Report General Series, n. 38, 1974, p. 25.
 14. Da un'indagine condotta dal Ministero del lavoro nel 1971. Da *Shokuken*, primavera 1974, p. 3.
 15. Da un'indagine sulla malattia e l'assenza dei lavoratori, condotta dal Ministero del lavoro, febbraio 1973. A ciò si aggiunga che le vacanze vengono conteggiate come assenza.
 16. Institute of Mathematical Statistics, *op. cit.*, p. 55.
 17. Sadayoshi Okubo, *Robo no Miraiyosoku* (Previsione del lavoro futuro), Tokyo, 1972.
 18. Dopo la crisi del petrolio, molti osservatori sostengono che si debba ritornare ai valori tradizionali. Per esempio, Eimei Yamashita, ex-vice ministro del commercio internazionale e dell'industria, così rispose a una domanda postagli da Bernard Krisher, capo-redazione del *Newsweek* a Tokyo. Domanda: "Quale, secondo lei, sarà l'influsso della crisi economica sui valori tradizionali in Giappone?" Risposta: "A mio avviso, si esprime in un ritorno ai valori tradizionali, anziché in un distacco da essi. Durante il decennio passato, i giovani giapponesi abbandonarono ogni idea di risparmio. Spesero eccessivamente in abbigliamento, in prodotti elettronici, in automobili. Ma, dopo la crisi petrolifera, ci si impone di ritornare alle concezioni giapponesi di base. Non penso che ritorneremo completamente alla mentalità dell'epoca feudale dei Tokugawa, ma riusciremo a raggiungere un equilibrio armonioso". *Newsweek*, 18 nov. 1974, p. 15.
 19. Per esempio, ancora oggi, sotto il governo Miki, nonostante la vibrata protesta non solo dei partiti di opposizione, ma anche dei cristiani, ci sono membri del Pld che si accaniscono a volere fare del santuario Yasukuni — un santuario scintoista dedicato a tutti i caduti in battaglia dopo il periodo Meiji — un'istituzione nazionale.
 20. Se la politica estera giapponese sarà qualificata come "fluttuante" o "duttile" dipende dalla possibilità di fissare i nostri principi di diplomazia sotto un sistema pluripartitico o meno.
 21. Cfr. Joji Watanuki, "Patterns of Politics in Present-day Japan", in S.M. Lipset e Stein Rokkan (a cura di), *Party Systems and Voter Alignments*, New York, 1967.

22. Yasumasa Tanaka, "Toward a Multi-Level, Multi-Stage Model of Modernization: A Case Study of Japanese Opinion Leaders on the Present and Future National Goals", *Gakushuin Review of Law and Politics*, 9, 1974, p. 27.

5. CONCLUSIONE

1. Il nuovo contesto del regime democratico

Se si potesse descrivere una storia dell'ascesa e del successo della democrazia, i suoi protagonisti sarebbero le società della Trilaterale nel corso del venticinquennio successivo alla Seconda guerra mondiale. Tra le componenti di questo successo si dovrebbero annoverare: una leadership politica, generalmente capace ed efficace, all'interno dei singoli paesi ed una leadership internazionale, esercitata dagli Stati Uniti, nella comunità delle nazioni democratiche; una crescita economica sostenuta e, per alcuni paesi, spettacolare; un generale miglioramento sociale ed economico, implicante un'attenuazione del conflitto di classe e l'integrazione di parti ragguardevoli della popolazione nei valori, atteggiamenti e moduli di consumo medio-borghesi; e la capacità di resistere con successo, su una base collettiva e individuale, alle minacce costituite, all'esterno, dalla potenza militare sovietica, e, all'interno, dalla forza dei partiti comunisti. Nel corso di questi anni, le istituzioni democratiche, soprattutto quelle di carattere parlamentare, diedero prova di vitalità in tutte le società della Trilaterale; i partiti liberali, conservatori, socialdemocratici e democristiani gareggiarono in elezioni regolari e condivisero le responsabilità di governo e le opportunità dell'opposizione; i singoli cittadini e i gruppi organizzati parteciparono più attivamente che non nel passato alla politica delle loro società; i diritti dei cittadini nei confronti dello stato trovarono una garanzia e una protezione più solide; nacquero nuove istituzioni di cooperazione internazionale tra le società democratiche, che si proponevano fini economici e politici, come tra le nazioni europee, o militari, come tra il Nord America e l'Europa, o economici, come tra l'Europa, il Nord America e il Giappone.

Questa fortunata corrispondenza di circostanze per la democrazia è cessata. Le minacce davanti alle quali ora si trovano i regimi democratici

sono i prodotti, sia di questi successi del passato, sia dei cambiamenti delle tendenze del passato. L'incorporazione di notevoli componenti della popolazione nei ceti medi ha rafforzato le loro aspettative ed aspirazioni, causando quindi una più intensa reazione allorché queste non trovano corrispondenza nella realtà. L'ampliata partecipazione politica ha fatto aumentare le richieste ai governi. Il generale benessere materiale ha fatto sì che una parte considerevole della popolazione, soprattutto dei giovani e delle categorie professionali "intellettuali", adottasse nuovi modi di vivere e nuovi valori politico-sociali. Sul piano internazionale, al confronto è subentrata la distensione, con un conseguente allentamento dei freni all'interno delle società e della spinta alla collaborazione tra le società. Si sono registrati un notevole indebolimento relativo della potenza militare ed economica americana ed un ancor più notevole indebolimento assoluto della volontà americana di assumersi i fardelli della leadership. Inoltre, recentissimamente, il temporaneo rallentamento della crescita economica ha minacciato le aspettative generate dalla crescita precedente, pur lasciando in vita i valori "post-borghesi" che essa aveva fatto nascere tra i giovani e gli intellettuali.

2. Consenso senza scopo: l'emergere d'una democrazia anomica

Nei paesi della Trilaterale hanno, così, trovato ampia diffusione l'insoddisfazione e la mancanza di fiducia nei riguardi del funzionamento delle istituzioni del sistema democratico. Nonostante tutta questa insoddisfazione, non si è ancora sviluppato alcun sostegno significativo a un modello alternativo di organizzazione della politica in una società altamente industrializzata. Prima della Seconda guerra mondiale sia i movimenti di destra, sia quelli di sinistra esprimevano precise alternative politiche alle istituzioni "decadenti" della democrazia parlamentare "borghese". Oggi, anche se non esaltate, queste istituzioni vengono accettate. Coloro che propugnano attivamente una diversa visione dell'ordine politico si riducono, in genere, a piccoli gruppi di studenti e intellettuali radicali, alla cui capacità di attirare l'attenzione mediante la propaganda e il terrorismo fa da contraltare la totale incapacità di accattivarsi il sostegno da parte di gruppi sociali significativi. In Giappone, la Costituzione scaturita dall'"occupazione" del 1947 viene ormai accettata come l'ordinamento attraverso cui organizzare la politica giapponese nell'immediato futuro. In Europa, anche i partiti comunisti italiano e francese si sono adeguati al gioco democratico ed affermano, quanto

meno, che se accederanno al potere continueranno a rispettare le regole del gioco. In nessuna società della Trilaterale c'è gruppo sociale o politico importante che proponga seriamente di sostituire le istituzioni democratiche esistenti con un'autocrazia nazionalistica, lo stato corporativo oppure la dittatura del proletariato. Sulla mancanza di fiducia nelle istituzioni democratiche prevale chiaramente la mancanza di entusiasmo per un assetto istituzionale alternativo.

Ciò che oggi difetta nelle società democratiche non è, quindi, il consenso sulle regole del gioco, ma un senso dello scopo in relazione a quanto si dovrebbe realizzare partecipando al gioco. In passato, la gente ha individuato i propri fini nella religione, nel nazionalismo e nell'ideologia. Ma né la chiesa, né lo stato, né la classe ispirano ormai la dedizione del pubblico. In una certa misura, la democrazia stessa fu suscitata e le sue istituzioni plasmate dalle manifestazioni di ciascuno di questi fattori. Il protestantesimo elevò la coscienza individuale; il nazionalismo postulò l'uguaglianza dei cittadini; il liberalismo fornì il fondamento razionale per un governo parlamentare basato sul consenso. Ma ormai tutt'e tre questi dei sono falliti. Abbiamo assistito al dissolversi della religione, allo svigorirsi del nazionalismo, al venir meno — se non al cessare — dell'ideologia classista.

In un sistema politico antidemocratico, i massimi dirigenti possono scegliere un fine unico, o una serie intimamente connessa di fini, e, in qualche misura, indurre o costringere le forze politiche e sociali ad adeguare il proprio comportamento alle priorità imposte da questi scopi. Le dittature del Terzo Mondo possono indirizzare le proprie società al fine "prioritario" dello sviluppo nazionale; gli stati comunisti possono mobilitare la popolazione per il compito della "costruzione del socialismo". In una democrazia, però, il fine non può essere imposto con un ordine dall'alto; né scaturisce dal frasario dei programmi di partito, dei messaggi presidenziali o dei discorsi dal trono. Non può essere, invece, se non il prodotto della percezione, comune ai gruppi importanti della società, di una seria minaccia alla loro prosperità e della comprensione che tale minaccia pesa su di tutti indistintamente. Quindi, in tempi di guerra o di catastrofe economica, i fini comuni si identificano facilmente. Durante la Seconda guerra mondiale e nel periodo di guerra fredda successivo, ci fu negli Stati Uniti una generale accettazione della difesa nazionale come obiettivo prioritario fondamentale. Dopo la guerra, in Europa e in Giappone gli obiettivi della ricostruzione e dello sviluppo economici furono sostenuti, praticamente, da tutti i principali gruppi sociali. La guerra mondiale, la ricostruzione economica e la guer-

ra fredda diedero coesione ai fini collettivi e imposero una serie di priorità per la definizione degli indirizzi politici e programmi governativi. Oggi, tuttavia, questi fini hanno perduto la loro preminenza e sono addirittura oggetto di contestazione; gli imperativi della sicurezza nazionale non sono più indiscutibili; la desiderabilità della crescita economica non è più indubbia.

In questa situazione, il meccanismo della democrazia continua a operare, ma la capacità di prendere decisioni da parte degli individui che azionano questo meccanismo tende a deteriorarsi. Senza un fine comune, non c'è alcuna base per le priorità comuni, e senza priorità non ci sono ragioni per discriminare interessi e pretese privati. Fini conflittuali e interessi particolari si accalcano, senza che presidenti, ministri, parlamentari e burocrati possiedano dei criteri per operare delle distinzioni. Il sistema diventa un sistema di democrazia anomica, in cui la politica democratica si configura più come un'arena per l'asserzione di interessi tra loro contrastanti che non come un processo per l'elaborazione degli obiettivi comuni.

3. Le disfunzioni della democrazia

Oltre alle questioni essenziali di indirizzo politico che si presentano al governo democratico, si sono posti molti problemi specifici che sembrano essere una componente intrinseca al funzionamento della democrazia stessa. L'operare con successo del governo democratico ha dato origine a tendenze che intralciano questo funzionamento.

1. Il perseguimento dei valori democratici di uguaglianza e individualismo ha condotto alla delegittimazione dell'autorità in genere ed alla perdita di fiducia nella leadership.
2. L'espansione democratica della partecipazione e dell'impegno politico ha generato un "sovraccarico" sul governo e l'espandersi disequilibrato dei suoi interventi, che ha esasperato le tendenze inflazionistiche dell'economia.
3. La competizione politica, essenziale per la democrazia, si è intensificata, portando ad una disaggregazione degli interessi, nonché all'indebolimento e alla frammentazione dei partiti politici.
4. La sensibilità del governo democratico alle pressioni elettorali e societarie favorisce la grettezza nazionalistica nel modo di condurre le relazioni con l'estero da parte delle società democratiche.

3.1. *La legittimazione dell'autorità*

Nella maggior parte dei paesi della Trilaterale si è registrato nel decennio passato un indebolimento della fiducia dei cittadini nello stato, nei propri leader e, cosa meno evidente ma della massima importanza, degli uni negli altri. L'autorità è stata contestata non solo nel governo, ma nei sindacati, nelle imprese commerciali, nelle scuole e università, nelle associazioni professionali, nelle chiese, nei gruppi civici. In passato, le istituzioni che hanno esercitato il ruolo principale nell'istruzione dei giovani sui loro diritti e doveri in quanto membri della società sono state la famiglia, la chiesa, la scuola e l'esercito. L'efficacia di tutte queste istituzioni come mezzi di socializzazione si è gravemente indebolita. Si è posto sempre più l'accento sugli individui e sui loro diritti, interessi e bisogni, non già sulla comunità e sui suoi diritti, interessi e bisogni. Questi atteggiamenti hanno prevalso soprattutto tra i giovani, ma si sono pure manifestati tra le altre classi d'età, specie tra coloro che hanno raggiunto una condizione professionale, impiegatizia e medio-borghese. Il successo dimostrato dalle strutture di potere esistenti nell'assimilare alla classe media vaste componenti della popolazione ha, paradossalmente, rafforzato proprio quei gruppi che sono inclini a mettere in discussione le strutture di potere esistenti.

Lo spirito democratico è ugualitario, individualista, populista e insofferente delle differenze di classe e condizione sociale. Il diffondersi di questo spirito riduce le minacce poste tradizionalmente alla democrazia da gruppi quali l'aristocrazia, la chiesa e l'esercito. Al tempo stesso, però, uno spirito di democrazia, troppo diffuso, invadente, può costituire una minaccia intrinseca e insidiare ogni forma di associazione, allentando i vincoli sociali che reggono la famiglia, l'azienda e la comunità. Ogni organizzazione sociale richiede, in una certa misura, disparità di potere e differenze di funzione. Nella misura in cui l'indole democratica intacca, nel suo diffondersi, tutte queste componenti, esercitando un influsso livellatore e omogeneizzatore, distrugge le basi della fiducia e della cooperazione tra i cittadini e intralcia la possibilità di collaborazione per un fine comune.

Nelle società democratiche la leadership è in discredito. Nessun gruppo può funzionare efficacemente se gli manca la fiducia nella propria leadership. Quando la struttura della leadership si svigorisce tra gli altri gruppi della società, lo stesso avviene ai massimi livelli politici dello stato. La governabilità d'una società a livello nazionale dipende dalla misura in cui essa è governata efficacemente ai livelli sub-nazionali,

regionali, locali, funzionali e industriali. Nello stato moderno, per esempio, i potenti boss sindacali vengono spesso ritenuti una minaccia al potere statale. In realtà, però, i leader sindacali responsabili che esercitano autorità effettiva sugli iscritti costituiscono, più che una minaccia all'autorità dei leader politici nazionali, un presupposto indispensabile all'esercizio dell'autorità da parte di questi ultimi. Con dei sindacati disorganizzati, con degli iscritti insubordinati, con delle rivendicazioni estremiste e scioperi selvaggi all'ordine del giorno, la formulazione e l'attuazione d'una politica salariale nazionale diventano impossibili. L'indebolimento dell'autorità in ogni parte della società contribuisce, così, al venir meno dell'autorità dello stato.

3.2. *Il sovraccarico del governo*

Nei paesi della Trilaterale si è registrata un'espansione delle rivendicazioni nei confronti dello stato da parte di individui singoli e di gruppi. Questa espansione si presenta nella forma di: interessamento all'attività politica di una parte crescente di popolazione; sviluppo di nuovi gruppi e di una consapevolezza nuova da parte di vecchi gruppi, tra cui i giovani, i gruppi regionali e le minoranze etniche; diversificazione dei mezzi e delle tattiche politiche a cui i gruppi ricorrono per raggiungere i propri fini; un'aspettativa sempre più forte, da parte dei gruppi, che il governo ha il compito di soddisfare le loro esigenze; infine, un'*escalation* di quelle che essi ritengono che siano queste esigenze.

Il risultato è un "sovraccarico" sul governo e l'ampliamento della funzione del governo nell'economia e nella società. Durante gli anni '60, le spese statali aumentarono considerevolmente in rapporto al pni in tutti i principali paesi della Trilaterale, eccezion fatta per il Giappone. Questa espansione dell'intervento governativo fu attribuita non tanto alla forza del governo, quanto alla sua debolezza, oltre che all'incapacità e riluttanza dei leader politici nazionali a respingere le richieste fatte loro da gruppi delle loro società, importanti per numero e funzione. L'impulso ad accogliere le rivendicazioni dei gruppi nei confronti del governo è profondamente radicato negli aspetti, sia attitudinali che strutturali, d'una società democratica. Il concetto democratico secondo cui il governo deve essere sensibile verso i cittadini crea l'aspettativa secondo cui lo stesso governo deve soddisfare le esigenze e rimediare ai mali riguardanti particolari gruppi della società. E dovendo far fronte

alla necessità strutturale di elezioni competitive a intervalli di pochi anni, i leader politici non possono quasi fare nient'altro.

L'inflazione non è, ovviamente, un problema specifico delle società democratiche, e può ben essere il risultato di cause del tutto esterne al processo democratico. Tuttavia, essa può venire esasperata da una politica democratica, ed affrontarla efficacemente risulta, senza dubbio, estremamente difficile per i sistemi democratici. La tendenza naturale connessa alle domande politiche, permesse e incoraggiate dalla dinamica di un sistema democratico, aiuta i governi ad affrontare i problemi della recessione economica, specie la disoccupazione, ed impedisce loro di trattare efficacemente l'inflazione. Di fronte alle rivendicazioni dei gruppi imprenditoriali, dei sindacati dei lavoratori e dei beneficiari delle elargizioni statali, diventa difficile, se non impossibile, per i governi democratici tagliare la spesa, aumentare le tasse e controllare i prezzi e i salari. In questo senso, l'inflazione è il male economico delle democrazie.

3.3. *La disaggregazione degli interessi*

Una funzione primaria della politica è d'aggregare i diversi interessi presenti nella società in modo da promuovere fini comuni e da creare coalizioni intorno agli indirizzi politici e ai leader. In una società democratica questo processo avviene attraverso complesse operazioni di contrattazione e di compromesso all'interno del governo, all'interno e tra i partiti politici, nonché attraverso la competizione elettorale. Le molteplici fonti di potere esistenti in una tale società garantiscono che una decisione di indirizzo politico, quando viene presa, deve in genere godere dell'appoggio, per lo meno tacito, della maggioranza di coloro che vi sono interessati. In tal senso, la creazione del consenso è al centro della politica democratica. Al tempo stesso, però, le possibilità di essere rappresentati nel processo politico che la politica democratica offre a opinioni, interessi e gruppi particolari tendono necessariamente a stimolare la formulazione e l'articolazione di tali opinioni, interessi e gruppi. Mentre l'interesse comune risiede nel compromesso e nel consenso, spesso è utile per l'individuo o gruppo particolare differenziare il proprio interesse dagli altri, affermarlo energicamente e, a volte, essere intransigente nel difenderlo contro gli altri. In breve, in un sistema democratico i massimi leader politici operano per aggregare interessi, mentre il processo politico spesso opera nel senso di disaggregarli.

La manifestazione politica più evidente della disaggregazione degli interessi e del venir meno dei fini comuni è nella decomposizione che ha colpito i sistemi partitici nelle società della Trilaterale. In quasi tutti i paesi si è indebolito l'appoggio dato ai principali partiti politici ufficiali ed è cresciuta la forza dei partiti nuovi, dei piccoli partiti e dei movimenti antipartitici. Nel 1974, in momenti diversi, non ci fu partito che disponesse della maggioranza nei parlamenti della Gran Bretagna, del Canada, della Francia, della Repubblica Federale Tedesca, dell'Italia, del Belgio, dei Paesi Bassi, della Svezia, della Norvegia e della Danimarca. Mentre negli Stati Uniti, con il controllo sull'esecutivo e sull'assemblea legislativa federali esercitato da partiti diversi, si ebbe l'equivalente funzionale della mancanza di una maggioranza. Questa incapacità del sistema partitico a generare maggioranze elettorali e parlamentari ebbe, ovviamente, effetti negativi sulla possibilità di intervento dei vari governi.

Un sistema partitico è un modo di organizzazione dell'elettorato, che semplifica la scelta, sceglie i leader, aggrega gli interessi e formula scelte e priorità politiche. Lo sviluppo dei partiti politici nel diciannovesimo secolo procedette di pari passo con l'allargamento del suffragio e con l'aumento della responsabilizzazione dei governi verso i cittadini. I partiti politici resero possibile un sistema democratico di governo. In tutto il ventesimo secolo, la forza della democrazia è variata parallelamente alla forza dei partiti politici impegnati a operare all'interno d'un sistema democratico. Il decomporsi dei sistemi partitici nel mondo industrializzato fa sorgere la domanda: che possibilità ha un regime democratico senza partiti politici o con partiti politici molto indeboliti e assottigliati?

3.4. *Settorialismo negli affari internazionali*

Così come le opportunità fornite dal processo democratico tesero al rafforzamento e all'affermazione dei gruppi particolaristici all'interno, tesero pure all'incoraggiamento del settorialismo negli affari internazionali.

L'apparente venir meno della minaccia militare generò in tutti i paesi della Trilaterale un generale allentamento dell'interesse per i problemi della sicurezza. In mancanza d'un pericolo certo e immediato, è molto difficile nell'ambito d'una democrazia mobilitare il sostegno di cui si può avere bisogno per provvedere alla sicurezza. Nei paesi europei e nordamericani, la coscrizione obbligatoria è stata ridotta o abolita del

tutto; le spese militari sono diminuite, sia in assoluto che in rapporto al prodotto nazionale; l'antimilitarismo è diventato di moda negli ambienti intellettuali e politici. Eppure la distensione poggia probabilmente sul raggiungimento d'un certo equilibrio militare tra le potenze comuniste e le democrazie. Nel corso degli anni 1960, gli sforzi militari delle potenze comuniste originarono un tale equilibrio e resero quindi possibile la distensione. Durante gli anni 70, l'inerzia militare da parte delle democrazie potrebbe minare questo equilibrio e, quindi, la base stessa di rapporti migliori con gli stati comunisti.

In generale, il venticinquennio successivo alla Seconda guerra mondiale vide una rimozione delle limitazioni di commercio e di investimento ed un'ampia fioritura delle economie dei paesi capitalistici industrializzati. Tuttavia, in tempi di scarsità economica, di inflazione e di possibile tendenza di lungo termine al ribasso, crescono le pressioni a favore del nazionalismo e del neo-mercantilismo ed i sistemi politici democratici si trovano particolarmente esposti a tali pressioni, provenienti da gruppi industriali, da zone territoriali e da organizzazioni sindacali che si vedono intaccati dalla concorrenza straniera. Si riduce la possibilità dei governi di affrontare i problemi sociali ed economici interni, e, con essa, anche la fiducia che il pubblico ripone nella capacità di affrontarli da parte dei parlamenti. Una delle conseguenze è che i leader dei governi democratici si indirizzano sempre più alla politica estera, come all'unico campo in cui sono in grado di ottenere successi apparentemente importanti. Il trionfo diplomatico diventa essenziale al mantenimento del potere in patria; il successo all'estero genera voti all'interno. Non importa che Heath, con il Mercato Comune, Brandt, con i Trattati di Mosca, Nixon, con la visita a Pechino e con la prima serie di negoziati sulla limitazione delle armi strategiche, Pompidou, con la contestazione della leadership americana, abbiano o non abbiano fatto del proprio meglio in relazione agli interessi a lungo termine dei rispettivi paesi; ma i loro bisogni politici all'interno lasciavano ben poco margine per non offrire qualcosa. Allo stesso tempo, l'impatto dell'inflazione e degli specifici interessi nazionali genera il nazionalismo economico che accresce le difficoltà di collaborazione tra le potenze democratiche. Ad ogni modo, nonostante queste pressioni, la capacità delle società democratiche di evitare le forme peggiori di egoismo politico e di escogitare alcune risposte comuni alle crisi economica ed energetica è, per molti aspetti, davvero considerevole. Eppure, l'impatto della politica interna è tale che i leader democratici continuano a manifestare una maggiore disponibilità al compromesso quando trattano con i propri nemici e a

incontrare maggiori difficoltà ad arrivare a un compromesso quando trattano tra di loro.

Se, da un lato, inducono i leader governativi a cercare all'estero vittorie su cui reggersi all'interno, gli stessi processi della politica democratica generano nella loro visione una tendenza a un provincialismo e nazionalismo maggiori. Una delle tendenze più sorprendenti manifestantesi nelle società della Trilaterale nel decennio passato è certamente quella della settorializzazione della leadership. Fino ai primi anni 1960, i principali uomini di stato dei paesi democratici non solo godevano della stima del pubblico nazionale (e questo era un presupposto della loro direzione politica), ma spesso riscuotevano stima e simpatia anche tra il pubblico delle altre democrazie industrializzate. In un certo senso, oltre che uomini di stato nazionali, erano uomini di stato dell'Occidente. Le dimissioni di Willy Brandt, però, tolsero dalla scena l'ultimo dei leader democratici che avessero una levatura, una reputazione e un seguito che oltrepassassero i confini nazionali. Con ciò non si vuol dire che gli attuali leader siano per forza grettamente nazionalistici nelle loro concezioni e nei loro orientamenti politici. Tuttavia, ciò significa che essi sono il prodotto di processi specificamente nazionali e che i nomi di Gerald Ford, Takeo Miki, Harold Wilson, Giscard d'Estaing e Helmut Schmidt, quali che siano le loro doti di leader, non suscitano entusiasmo e impegno fuori delle rispettive società.

4. Variazioni regionali

I lineamenti che abbiamo prima descritto si riscontrano in tutte le tre regioni della Trilaterale. L'intensità relativa dei diversi aspetti del problema varia, tuttavia, da paese a paese e, all'interno di ciascun paese, da periodo a periodo. La legittimazione complessiva del governo è maggiore in Gran Bretagna che non in Italia. Negli Stati Uniti, la fiducia nelle istituzioni e nei leader politici, durante gli anni '60 e i primi anni '70 fu molto minore che non negli anni '40 e '50, e forse risulterà considerevolmente minore che non durante i prossimi anni. La differenza di cultura e di tradizioni politiche dei vari paesi implica che ciascun problema riguardante la governabilità della democrazia si manifesta in modi diversi e va affrontato con mezzi diversi. Ciascun paese ha punti di forza e di debolezza peculiari. Nell'Europa continentale e nel Giappone, per esempio, esiste, in parte a causa della polarizzazione e frammentazione dei partiti politici, una tradizione di burocrazia forte ed efficiente. Questa burocrazia dà continuità e stabilità al sistema, fungendo, per

certi versi, da "giroscopio" e da "pilota automatico". In Gran Bretagna e negli Stati Uniti, d'altra parte, esistono forti tradizioni di partecipazione del cittadino alla politica che, pur garantendo la vitalità della democrazia, possono, al tempo stesso, ridurre la vitalità e l'autorità del governo. Dovendo generalizzare, si potrebbe dire che quello degli Stati Uniti è più un problema di governabilità che non di democrazia, che quello del Giappone è più un problema di democrazia che non di governabilità, mentre in Europa entrambi i problemi della governabilità e della democrazia sono seri.

In tutte le società della Trilaterale sono aumentate costantemente le richieste al governo e le esigenze di governo. La causa del presente malessere è il venir meno delle risorse materiali e dell'autorità politica di cui il governo dispone per soddisfare queste richieste ed esigenze. Tuttavia, queste carenze variano significativamente da regione a regione. Negli Stati Uniti, il governo è ostacolato più dalla mancanza di autorità che dalla scarsità di risorse. In Giappone, il governo è stato finora avvantaggiato da un gigantesco aumento delle risorse, dovuto alla rapida crescita economica, ed è stato in grado di utilizzare, a sostegno della propria autorità, la riserva di condiscendenza tradizionale della popolazione. Però, l'aumento delle risorse sta cessando e la riserva di condiscendenza va sempre più esaurendosi. In Europa, i governi sembrano trovarsi di fronte, sia alla carenza di autorità che alla scarsità di risorse, la qual cosa spiega, soprattutto, perché i problemi riguardanti la governabilità della democrazia siano più pressanti in Europa che non nelle altre regioni della Trilaterale.

Attualmente, in relazione alla governabilità della democrazia si può dire che i principali motivi di tensione sono in fase declinante negli Stati Uniti, hanno raggiunto il livello massimo in Europa e incombono sul futuro del Giappone. Durante gli anni '60, gli Stati Uniti attraversarono un periodo di impegno appassionato, di intenso conflitto in relazione alla problematica razziale e alla guerra in Indocina e di grande espansione del livello e delle forme di partecipazione politica. Inoltre, negli anni '70 gli Stati Uniti subirono una grave crisi costituzionale con tutto l'insieme di questioni connesse allo scandalo Watergate e alle dimissioni del presidente. Ora, gran parte della passione e dell'intensità si è separata dalla politica americana, lasciando la leadership e le istituzioni politiche alle prese con il problema della ri-definizione delle loro funzioni in circostanze mutate, del ripristino del prestigio e dell'autorità delle istituzioni del governo centrale e dello scontro con le minacce economiche immediate. Il Giappone, invece, sembra avere davanti ancora tempo,

prima che prendano corpo le minacce serie alla sua democrazia, cosa che probabilmente avverrà nei primi anni 1980. La sua compagine organizzativa e i suoi modelli di controllo sociale, inoltre, presentano il vantaggio di poter frenare e indirizzare le nuove forze politiche e le nuove richieste al governo. Questo vantaggio di tempo darà alle istituzioni democratiche esistenti in Giappone la possibilità di consolidarsi ulteriormente e permetterà ai leader dei più importanti partiti politici di adattarsi a una situazione in cui il Partito liberaldemocratico non dispone più d'una maggioranza sicura.

L'Europa, al contrario, si trova a dover affrontare problemi che fanno di essa in questo momento la più vulnerabile delle tre regioni. Dato che non potrà affrontare i suoi problemi con le risorse di cui dispone attualmente, deve, al più presto, fare investimenti a lungo termine. Inoltre, dovendo fronteggiare, sia una crisi dall'interno, sia una crisi dall'esterno, deve mantenere sotto stretto controllo le sue scadenze nel breve periodo.

Appendici

1. DIBATTITO NEL CORSO DELLA RIUNIONE PLENARIA DELLA COMMISSIONE TRILATERALE

Kyoto, 31 maggio 1975

Lo studio preparato per la Commissione trilaterale da Michel Crozier, Samuel P. Huntington e Joji Watanuki fu discusso nel corso di riunioni plenarie della Commissione, svoltesi a Kyoto, in Giappone, nel maggio 1975. Questa appendice, suddivisa in tre parti, si propone di portare avanti la discussione sulle questioni sollevate. La prima parte elenca alcuni "campi di intervento", elaborati come punti di partenza per la discussione di Kyoto; la seconda contiene osservazioni di Ralf Dahrendorf, il quale introdusse il dibattito a Kyoto; la terza parte riassume il dibattito sul rapporto, svoltosi tra i membri della Commissione.

1. Campi di intervento

Se c'è molto di lodevole nei risultati conseguiti dal sistema democratico di governo delle società della Trilaterale, ci sono pure settori di debolezza critica e di potenziale fallimento. Il nocciolo del problema sta nelle contraddizioni intrinseche della stessa espressione "governabilità della democrazia". Infatti, quelli di governabilità e democrazia sono, in un certo senso, concetti tra loro in conflitto. Un eccesso di democrazia significa una carenza di governabilità; una facile governabilità lascia intendere una democrazia difettosa. Nella storia dello stato democratico, ci sono, alle volte, state delle oscillazioni eccessive, in una direzione o nell'altra.

Attualmente, sembra che l'ago della bilancia si sia spostato troppo a sfavore dei governi, in Europa e negli Stati Uniti; per quanto riguarda, invece, il Giappone, questo problema non è ancora acuto, pur essendoci buone possibilità che lo diventi. Pertanto, Stati Uniti ed Europa

occidentale hanno l'esigenza di ripristinare un più equo rapporto tra autorità statale e controllo popolare, e di fronte alla stessa necessità si può venire a trovare il Giappone in un futuro non lontano. Il bisogno sempre crescente dello stato di guidare le correlazioni d'una società complessa comporta senz'altro la necessità di aumentare le risorse materiali e l'autorità politica a disposizione del governo. Entrambi questi elementi hanno già cominciato a scarseggiare negli Stati Uniti e nell'Europa Occidentale, ed anche in Giappone scarseggeranno in futuro. Sono individuabili almeno sette settori in cui cominciare ad affrontare questi problemi, che per l'Europa e gli Stati Uniti hanno una attinenza immediata e a cui neppure il Giappone potrà sottrarsi in un futuro non lontano.

1.1. Efficace pianificazione dello sviluppo economico e sociale

I precedenti storici indicano che la democrazia funziona meglio — anzi, può funzionare solo se c'è un aumento graduale, ma relativamente costante, del benessere economico della società. Dalle esperienze del recente passato emerge che nelle società industrializzate ogni incremento addizionale del tasso di crescita economica tende a distribuirsi in modo da arrecare agli indigenti più benefici rispetto all'incremento precedente. Al controllo dell'inflazione e alla promozione della crescita economica, tenendo attentamente conto degli effetti di tale crescita sull'esaurimento delle risorse e sull'inquinamento dell'ambiente, spetta pertanto la massima precedenza nei programmi della democrazia. Inoltre, la povertà resta un problema in molte parti dell'Europa e degli Stati Uniti, ed i programmi governativi devono assegnare la massima precedenza al raggiungimento di un livello minimo di sussistenza garantita per tutti i cittadini. Le misure specifiche attraverso cui i governi possano promuovere questi fini devono essere escogitate da economisti e pianificatori, ma si dovrebbero considerare criticamente proposte come quella avanzata recentemente negli Stati Uniti per la costituzione di un nuovo dipartimento di pianificazione economica aggregato alla Casa Bianca. Occorre qui semplicemente far risaltare in quale misura la governabilità della democrazia sembra dipendere dall'espansione sostenuta dell'economia. La democrazia politica esige la crescita economica; la crescita economica senza inflazione dipende da un'efficace pianificazione democratica. Inoltre le possibilità di una più efficace pianificazione non si limitano semplicemente a soluzioni di crescita economica. Le

società della Trilaterale possiedono una riserva di sapere sociale che può utilizzarsi per risolvere alcuni problemi sociali. I governi di queste società, mediante un'adeguata utilizzazione delle conoscenze ed esperienze sociali fin qui accumulate e suscettibili di ulteriore sviluppo, possono diventare "più accorti" nell'allocazione ottimale di risorse scarse, nella ricerca di alternative e nella valutazione degli effetti degli indirizzi politici.

1.2. Rafforzamento delle istituzioni di leadership politica

Negli ultimi anni, il pubblico delle società della Trilaterale si è aspettato molto dai leader politici. Ci si è aspettato che questi "facessero il dovuto" in ordine al conseguimento dei risultati politici a cui si erano impegnati assieme ai loro governi. In molti casi, i leader politici sono rimasti in parte privi delle risorse e dell'autorità istituzionali necessarie per il conseguimento di questi fini. Una diffusa diffidenza del pubblico verso i movimenti e il potere dei leader politici ha determinato l'imposizione di barriere legali e istituzionali che contribuiscono a impedire loro il conseguimento di quei fini che, invece, il pubblico pretende. A lungo andare, si finirà con il colmare, in un modo o nell'altro, il vuoto di leadership, ma una forte leadership-istituzionalizzata è chiaramente preferibile a una leadership personalizzata e carismatica.

Negli Stati Uniti, il rafforzamento delle istituzioni di leadership richiede un intervento, sia in relazione al Congresso, sia in relazione alla presidenza. Nel Congresso, la tendenza del decennio passato è stata a una maggiore dispersione del potere nella Camera come pure nel Senato. Però, se il Congresso deve svolgere un effettivo ruolo di governo, diverso da un ruolo di critica e di opposizione, deve essere in grado di formulare obiettivi complessivi, determinare priorità e avviare programmi. Questo richiede inevitabilmente una certa centralizzazione del potere nell'ambito del Congresso.

La presidenza "imperiale" sta rapidamente scomparendo nel passato, e non c'è sicuramente alcun bisogno di riportarla all'attualità. C'è, tuttavia, la necessità che l'ago della bilancia non si sposti troppo verso la direzione opposta. Le limitazioni legislative proposte al potere presidenziale dovrebbero essere sempre giudicate in base alla domanda: Se il presidente non esercita questo potere, chi lo esercita? Se il Congresso è in grado di esercitare efficacemente il potere, possono esserci buone ragioni per imporre limitazioni al presidente. Ma non è detto che ogni

limitazione del potere presidenziale torni a vantaggio del Congresso. Può, ugualmente, accrescere il potere delle branche burocratiche o dei gruppi di interesse privato.

In Giappone, la leadership del primo ministro è stata limitata dal settorialismo-burocratico di ciascun ministero. La preparazione del bilancio avviene del tutto ad opera dell'Ufficio bilancio del Ministero delle finanze. Il primo ministro non ha uno staff, e non c'è alcun ufficio di coordinamento alle sue dirette dipendenze. Si dovrebbero prendere in seria considerazione il rafforzamento istituzionale della leadership del primo ministro, attraverso il trasferimento dell'Ufficio bilancio alla presidenza o alla segreteria del governo, la creazione di posti di assistenti di alto livello del primo ministro e la riorganizzazione e lo sviluppo delle funzioni di ricerca politica e di coordinamento della presidenza e della segreteria del governo, comprese le varie "Commissioni di delibera".

Sotto il governo esclusivo della maggioranza liberaldemocratica, la Dieta non ha mai esercitato alcun ruolo di leadership. Questa maggioranza ha sempre approvato il bilancio presentato dal governo. La quasi totalità dei provvedimenti legislativi è stata presentata dal governo previa consultazione con il partito di maggioranza ed approvata dalla maggioranza parlamentare. Comunque, in vista della possibilità che il Pld perda questa maggioranza, la Dieta dovrebbe essere preparata a meglio assumersi l'iniziativa dell'elaborazione delle leggi e del bilancio dello stato.

La situazione europea è estremamente varia, e i rimedi necessari per i vari paesi non sono né identici, né convergenti. L'attuale presidenza francese è molto forte, molto più forte di quella americana. Se un problema si pone, è quello di reintrodurre dei controlli democratici. E se il problema si presenta di difficile soluzione, è perché nella tradizione francese è sempre esistito un margine ristrettissimo tra predominio dell'esecutivo, che implica controlli troppo scarsi, e predominio del parlamento, che implica un *régime d'assemblée* piuttosto inefficace. Il caso italiano corrisponde quasi esattamente al rovescio della medaglia. La capacità decisionale del governo si è sgretolata, ed il problema è quello di ristabilire condizioni per lo sviluppo d'un esecutivo più forte, più stabile e più attivo che possa al tempo stesso essere accettato dalla classe politica.

Anche senza puntualizzare questi esempi estremi, si scopre che ogni paese ha i propri problemi particolari, per i quali non c'è una soluzione comune. Emergono, tuttavia, due problemi comuni su cui poter fare delle raccomandazioni più generali. Anzitutto, c'è quasi ovunque una

crisi dei parlamenti. Solo in parte essa è dovuta all'evoluzione giuridica o costituzionale, dato che si sviluppa analogamente in situazioni contrapposte. Sarebbe meglio supporre che gli sviluppi strutturali divergenti non sono che risposte diverse allo stesso problema. Questa crisi implica il problema della rappresentatività e quello della competenza. I parlamenti moderni non possiedono la competenza necessaria per mantenere un controllo effettivo sull'esecutivo, ed i deputati, dovendo puntare per essere eletti su differenze iniziali che subito dopo perdono il loro senso, non sono in grado di rappresentare adeguatamente i cittadini nel dibattito sulle scelte politiche.

La seconda sfera problematica comune è quella dell'esecuzione e della pubblica amministrazione. Si riscontra ovunque una totale dissociazione tra il sistema decisionale, dominato dal dibattito politico tradizionale, spesso del tutto retorico, ed il sistema dell'esecuzione, che è appannaggio di apparati amministrativi, abbastanza spesso centralizzati e forti, ma in genere tanto più insensibili quanto più centralizzati e forti. Questa dissociazione è la causa principale dell'estraneazione presente tra i cittadini. Essa alimenta in continuazione sogni utopici ed atteggiamenti radicali e rafforza l'opposizione allo stato. In Europa, dunque, lo sforzo decisivo dovrebbe essere orientato al reinserimento del dibattito democratico nelle procedure amministrative, alla prevenzione del monopolio della competenza da parte della pubblica amministrazione e al ripristino delle funzioni del parlamento, assegnando a quest'ultimo nuova competenza e, così, la possibilità di discutere su un piano di parità con i funzionari pubblici. Infine, un compito fondamentale e concreto, che i paesi europei potrebbero adempiere in piena collaborazione e in modo adeguato alle esigenze di ciascuno, dovrebbe essere quello di una riforma generale della pubblica amministrazione e, in particolare, dei sistemi esecutivi locali.

1.3. *Rinvigorismento dei partiti politici*

In quasi tutti i paesi della Trilaterale si è avuta la tendenza all'indebolimento della fedeltà al partito, come di quella verso la chiesa, lo stato e la classe sociale. Un pubblico più istruito, in condizioni economiche più floride e, generalmente, più raffinato è meno disposto ad affidarsi ciecamente ed irrevocabilmente ad un dato partito e ai suoi candidati. Eppure l'attaccamento ai partiti, assieme ai conflitti all'interno di essi, ha costituito il fondamento storico della democrazia. Ancora oggi i partiti

politici rimangono indispensabili per assicurare una libera discussione delle scelte importanti, per favorire l'aggregazione degli interessi e fare emergere i leader politici. Per continuare ad espletare queste funzioni dovranno adattarsi ai mutati bisogni ed interessi dell'elettorato. Se il "mondo post-industriale" è un mondo in cui il sapere è sovrano, i partiti politici devono sempre più occuparsi di fornire questo bene — così come in un'epoca passata, e di minore prosperità economica, si dedicavano prevalentemente ai benefici materiali, quali il lavoro, la protezione, la sicurezza sociale.

Per adempiere correttamente le sue funzioni politiche, un partito politico deve, da un lato, riflettere gli interessi e i bisogni delle forze sociali e dei gruppi di interesse principali e, dall'altro, deve anche in qualche misura essere indipendente da interessi particolaristici e in grado di aggregarli e farne venir fuori più ampi compromessi. I mutamenti nella struttura, nell'appartenenza, nella leadership e nelle attività dei partiti dovrebbero indirizzarsi al potenziamento della loro capacità di assolvere queste due funzioni indispensabili, seppure conflittuali. In Europa, per esempio, esiste tuttora una divisione tra partiti di notabili e partiti con partecipazione di massa. I partiti di massa che pongono in risalto la difesa degli interessi di gruppo e delle posizioni di status impediscono l'aggregazione degli interessi e l'apprendimento del compromesso. Non solo non educano i cittadini alle difficoltà della scelta e alla comprensione del governo, ma li condizionano all'incomprensione e all'estraneazione. Né un'opera migliore fanno i partiti tradizionali di notabili, che nella loro azione possono anche porre maggiormente l'accento sull'aggregazione, ma si mantengono il più possibile circoscritti e rifiutano di formare i cittadini a una reale partecipazione.

Non c'è settore in cui i corni del dilemma che contrappone la rappresentanza degli interessi all'aggregazione degli interessi siano altrettanto penosamente evidenti come nel difficile campo delle finanze di partito. Sul piano storico, i partiti politici sono dipesi in larga parte, da un lato, dalle quote e sottoscrizioni dei singoli iscritti e sostenitori e, dall'altro, dai sostanziosi contributi dei gruppi industriali e dei sindacati dei lavoratori. Oltre a ciò, in parecchi stati della Trilaterale (come nei quattro paesi scandinavi, in Francia, in Italia, in Germania e in Canada) vengono oggi stanziati fondi pubblici per coprire le spese sostenute dai partiti durante le elezioni e negli intervalli tra un'elezione e l'altra. Si calcola che in Germania lo stato fornisce circa il 35% dei fondi di partito.

Il rafforzamento dei partiti politici, necessario per il reale funzionamento della politica democratica, sembra richiedere una diversificazione

delle fonti a cui i partiti attingono sul piano finanziario. I partiti politici non dovrebbero dipendere esclusivamente dai singoli membri, o dagli interessi organizzati, o dallo stato, per i mezzi occorrenti all'espletamento delle proprie funzioni. Dovrebbero potere trarre sostegno da tutt'e tre queste fonti di finanziamento.

Il raggiungimento del giusto equilibrio tra queste tre fonti richiede un'azione che varia a seconda delle società. Negli Stati Uniti, per esempio, la recente legislazione che assegna finanziamenti pubblici ai candidati presidenziali costituisce un passo nella direzione giusta. Lo stesso dicasi del movimento registratosi nell'ultimo decennio e tendente ad allargare la base finanziaria dei partiti e a sollecitare piccole somme da un gran numero di sottoscrittori. D'altra parte, le leggi che proibiscono le erogazioni politiche da parte delle società private si rivelano di scarsa utilità, non solo, ma, come attestano le recenti incriminazioni, sono state sistematicamente violate. Andrebbe attentamente considerata la possibilità di revocare tali restrizioni. Il pericolo che i partiti politici vengano a dipendere eccessivamente e siano troppo sensibili a interessi corporativi può meglio essere contrastato, sia esigendo una totale pubblicità di tutti i finanziamenti politici, sia, al tempo stesso, assicurando l'accesso a fondi pubblici, come alternativa e contrappeso ai finanziamenti da parte del settore privato.

In Giappone, la quantità di denaro erogata dai gruppi industriali a favore del Pld è stata troppo sproporzionata ed ha dato origine a una sensazione di concorrenza sleale ed al sospetto di tacita corruzione del partito governativo da parte dei monopoli. La slealtà potrebbe combattersi anzitutto con misure che proibiscano ogni versamento da parte dei gruppi industriali, o che per lo meno pongano limiti invalicabili ed esigano nello stesso tempo la più completa pubblicità a queste sovvenzioni. Se si vuole consolidare la legittimità della democrazia giapponese stessa, il Pld deve superare questa prova. Anche se, grazie alla loro violazione e il ricorso alle scappatoie, fossero destinate a fallire, queste misure contribuirebbero a creare una competizione più leale tra i partiti e a stimolare i contributi e l'impegno dei singoli nelle attività di partito. La cosa più difficile da ottenere in Giappone è un aumento dei contributi finanziari individuali. I partiti e gli uomini politici dovrebbero sforzarsi al massimo di sollecitarli. Per esempio, le associazioni di sostegno personale (*koenkai*) dei singoli uomini politici dovrebbero impegnarsi a finanziarsi coi contributi dei loro membri.

1.4. *Ripristino dell'equilibrio tra governo e mezzi di informazione*

Per oltre due secoli nelle società occidentali si è continuato a combattere in difesa della libertà della stampa di indagare, criticare, riferire e pubblicare i suoi risultati ed opinioni, contro i tentativi dei funzionari statali di contenere questa libertà. La libertà di stampa è assolutamente essenziale al funzionamento effettivo del sistema democratico di governo. Al pari di ogni altra, però, è una libertà di cui è possibile l'abuso. Negli ultimi anni si è registrata un'immensa crescita nel campo d'azione e nel potere dei mezzi di comunicazione. In molti paesi, inoltre, vuoi come conseguenza del tipo di redazione, vuoi come risultato della crescente influenza dei giornalisti nei confronti dei proprietari e dei direttori, la stampa ha assunto un ruolo sempre più critico verso il governo e i funzionari pubblici. In alcuni paesi, le regole tradizionali della "obiettività" e dell'"imparzialità" sono state accantonate in favore di un "giornalismo peroratore". E' ora che la responsabilità della stampa venga accresciuta in modo da corrispondere al suo potere; occorrono importanti misure per ristabilire un giusto equilibrio tra la stampa, il governo e le altre istituzioni sociali.

Questi recenti mutamenti del rapporto stampa-governo negli Stati Uniti assumono forse i connotati più salienti. Qui, l'aumento di potenza dei mezzi di comunicazione non è dissimile dall'ascesa al potere nazionale delle società industriali alla fine del diciannovesimo secolo. Così come le società si posero sotto il riparo costituzionale della disposizione relativa al debito procedimento legale, i mezzi di comunicazione oggi si difendono in base al Primo emendamento*. In entrambi i casi, ci sono ovviamente importanti diritti da proteggere, ma sono anche in gioco gli interessi, più vasti, della società e dello stato. A suo tempo, a cominciare con l'"Interstate Commerce Act" e lo "Sherman Antitrust Act"**, si dovettero prendere misure tese a disciplinare i nuovi centri industriali di potere e a definirne le relazioni con il resto della società. Qualcosa di

*Il Primo emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti sancisce che "Il Congresso non può emettere alcuna legge che limiti la libertà di parola o di stampa". La clausola sul debito procedimento appartiene al Quattordicesimo Emendamento: "né alcuno Stato può privare alcuna persona della vita, della libertà o dei propri beni, senza il debito procedimento legale".

**L'"Interstate Commerce Act" (Legge sul commercio tra gli Stati), approvata dal Congresso nel 1887 aveva soprattutto per obiettivo le più grosse società ferroviarie. Lo "Sherman Antitrust Act" (Legge antitrust), votata nel 1890, si proponeva obiettivi più generali.

simile appare oggi necessario per quanto riguarda i mezzi di comunicazione. Più precisamente, c'è l'esigenza di assicurare alla stampa il suo diritto di pubblicare quello che vuole, senza restrizioni preventive se non in casi del tutto eccezionali. Ma c'è anche l'esigenza di assicurare allo stato il diritto e la possibilità di negare le informazioni alla loro origine. Non c'è alcun motivo, inoltre, di negare ai funzionari pubblici un'equa protezione legale contro gli scritti diffamatori, e i tribunali dovrebbero agire senza indugi per ristabilire la legge sulla diffamazione, intesa come freno necessario ed adeguato agli abusi di potere da parte della stampa. I giornalisti dovrebbero elaborare propri valori professionali e creare dei meccanismi, quali i consigli professionali, che facciano rispettare questi valori. L'alternativa potrebbe pure essere la regolamentazione da parte dello stato.

La stampa giapponese, specie i cinque quotidiani a carattere nazionale con una diffusione di parecchi milioni di copie ciascuno e le reti televisive commerciali collegate con ognuno di essi, hanno tradizioni e problemi alquanto diversi rispetto agli organi di informazione americani ed europeo-occidentali. La stampa giapponese ha tradizionalmente avuto un atteggiamento apartitico e di opposizione al governo. Ne sono risultate una politica di equidistanza da tutti i partiti politici ed una alta sensibilità allo stato d'animo del grande pubblico. Il funzionamento della democrazia giapponese migliorerebbe se i singoli giornali assumesero posizioni più chiare di appoggio o di opposizione al governo.

In Europa, ai numerosi giornali tradizionali è subentrato un numero più ridotto di fogli oligopolisti, più forti e meno impegnati. Questo cambiamento, nel quale si colse all'inizio una tendenza alla spoliticizzazione, ha finito con l'accrescere la potenza politica della stampa, in quanto istituzione indipendente, rendendo più simile la sua situazione a quella della stampa americana e giapponese. Sembrano perciò apparire gli stessi pericoli e la necessità d'un analogo tipo di equilibrio, difficile ma fondamentale.

1.5. Riesame dei costi e delle funzioni dell'istruzione superiore

In tutte le società della Trilaterale, negli anni '60 si registrò una enorme espansione dell'istruzione superiore. Questa espansione fu il prodotto d'un benessere crescente, di un incremento temporaneo della classe d'età adeguata agli studi secondari, nonché dell'assunto sempre più diffuso secondo cui i tipi di istruzione superiore, che in passato

nella maggior parte delle società (con la rilevante eccezione degli Stati Uniti) erano accessibili soltanto a una ristretta élite, dovevano essere resi universalmente disponibili. Da questa espansione, però, possono risultare un numero di persone fornite di istruzione universitaria sproporzionato rispetto alle occupazioni per esse disponibili, il dispendio di somme considerevoli che assottigliano i già scarsi fondi pubblici e l'imposizione sui ceti sociali più bassi di tasse per finanziare l'istruzione pubblica gratuita degli studenti appartenenti ai ceti medi e superiori. L'espansione dell'istruzione superiore può creare frustrazioni e sofferenze psicologiche tra i laureati che non riescono ad ottenere i tipi di occupazione a cui ritengono di avere diritto grazie alla loro istruzione, come pure può determinare frustrazioni e difficoltà materiali tra i non laureati che non riescono a trovare occupazioni che prima, invece, erano a loro accessibili.

Negli Stati Uniti, è già in atto nell'istruzione una certa limitazione in conseguenza di una crescita più lenta delle iscrizioni e del raggiungimento di nuovi limiti massimi nelle risorse. Ciò che sembra necessario, comunque, è rapportare la pianificazione scolastica agli obiettivi economici e politici. Si deve fornire a tutti un'istruzione superiore perchè essa contribuisce al livello culturale complessivo della popolazione ed è potenzialmente connessa all'adempimento costruttivo dei propri doveri da parte dei cittadini? Se si risponde affermativamente a questa domanda, occorre certamente un programma che ridimensioni le aspettative occupazionali di quanti ricevono un'istruzione superiore. Se, invece, la risposta è negativa, si deve far sì che gli istituti di istruzione superiore rielaborino i loro programmi, adeguandoli ai modelli di sviluppo economico e alle future possibilità di lavoro.

In Giappone, all'espansione dell'istruzione superiore si giunse negli anni '60 soprattutto attraverso un'istruzione a basso costo, impartita dalle università private senza molti finanziamenti da parte dello stato. Però, questi organismi privati sono ormai sull'orlo della bancarotta finanziaria, ed i bassi costi dell'istruzione universitaria hanno ingenerato dubbi sulla sua qualità. Ci si sta muovendo adesso per un aumento dei finanziamenti pubblici alle università private. Per quanto concerne l'impiego dei laureati, non si sono presentati, almeno finora, grazie alla rapida espansione del settore terziario dei servizi, problemi di sovrapproduzione e di disoccupazione. Esistono, tuttavia, molte incertezze sul futuro dell'istruzione superiore giapponese. Con la stagnazione del bilancio dello stato, l'aumento dei finanziamenti pubblici destinati all'istruzione superiore si troverà davanti a un limite invalicabile ed il Giap-

pone dovrà affrontare il grave problema della scelta tra un'istruzione superiore "di massa, ma qualitativamente limitata" e un'istruzione superiore "di alto livello, ma quantitativamente limitata". Si aggiunga che sia l'occupazione che la mobilità dei laureati dipendono dall'ampliamento del settore terziario, il quale non può essere illimitato. Anche sotto questo aspetto, il Giappone si sta ormai rapidamente avvicinando alla soglia che imporrà la necessità di qualche "limitazione" dell'istruzione superiore.

Per contro, l'istruzione superiore europea, più che d'una delimitazione ha bisogno di consolidamento e ringiovanimento. In Europa, essa differisce, ancora una volta, da paese a paese, per la sua struttura, per i suoi metodi, per il posto che occupa nella società. Ma è ovunque arretrata, conservatrice e settoriale. Con alcune eccezioni, che riguardano campi come quello delle scuole professionali e paesi come la Gran Bretagna, essa è caotica, inefficace, funziona a stento e alimenta tra gli studenti opposizione ed estraniamento. Non si può sopravvalutare il senso d'un tale stato di cose. Quello dell'istruzione superiore è ormai il più importante meccanismo di produzione di valori nella società. Ed il fatto che esso funzioni male o si orienti a fini contrastanti con quelli della società non può non destare grandi preoccupazioni. L'opposizione come quella studentesca può essere positiva e creativa fino a un certo punto. Ma è divenuta sempre più sterile, dal momento che sta privando la società del necessario stimolo creativo delle nuove generazioni.

1.6. Un più effettivo rinnovamento nel campo del lavoro

In Occidente e in Giappone esiste una lunga tradizione di intervento statale nel vasto campo della politica del lavoro e della politica sociale. In queste direzioni si possono individuare le più grandi realizzazioni delle democrazie della Trilaterale. Le varie assicurazioni sociali, la libertà di associazione, i diritti contrattuali, il diritto di sciopero e le assemblee dei lavoratori sono tutte cose che danno un'ampia protezione e larghe possibilità di interventi correttivi.

Tuttavia, sono sorti due nuovi problemi di fondo, che assumono un rilievo sempre maggiore mentre si allontanano quelli più vecchi. Il primo riguarda la struttura operativa dell'impresa ed il secondo il contenuto del lavoro stesso. Entrambi questi problemi richiedono un nuovo tipo di intervento attivo, che riveste grande importanza per l'equilibrio interno e per la governabilità di ciascuna società. La loro risoluzione

non è, purtroppo, riconducibile a un semplice intervento sul piano legislativo od esecutivo. Essi richiedono una laboriosa trasformazione dei rapporti sociali, dei modelli di cultura e di autorità e, perfino, dei modi di pensare.

Finora, le più autorevoli scuole di pensiero socialdemocratiche od anche liberali hanno per lo più puntato su proposte di democrazia industriale basati su modelli di democrazia politica. Raramente hanno incontrato successo, e quando ciò è avvenuto le proposte non sono apparse molto efficaci, fondamentalmente perchè si scontravano con la cultura industriale e con i limiti dell'organizzazione dell'impresa. Questo movimento ha trovato, specie in Europa occidentale, nuovo impulso con le pressanti richieste popolari di autogestione e la riscoperta da parte delle sinistre della nazionalizzazione come argomento centrale della battaglia politica.

Molti si fanno fautori della linea più moderata della partecipazione dei lavoratori alle decisioni cruciali riguardanti la produzione, la produttività e le condizioni di lavoro, come quella sviluppata in Germania con il nome di "condeterminazione". Questo, si pensa, darebbe ai sindacati un forte stimolo ad agire con senso di responsabilità. In talune circostanze il risultato potrebbe essere proprio questo. D'altra parte, però, la "condeterminazione" ha avuto un successo solo parziale in Germania, mentre in molte democrazie occidentali farebbe insorgere problemi di difficile soluzione; sia perchè i sindacalisti dell'estrema sinistra vi si opporrebbero e se ne servirebbero senza per nulla diventare più moderati, sia perchè i datori di lavoro cercherebbero di farne fallire gli obiettivi.

Una strategia abbastanza diversa, più promettente e più importante è quella che punta sulla seconda serie di problemi, quelli del lavoro, delle condizioni del lavoro e dell'organizzazione del lavoro. E' questo un campo molto più concreto nel quale si sono sviluppati risentimenti e frustrazione profonde, con effetti di retroazione sugli aspetti convenzionali della contrattazione tra lavoratori e direzioni. E' un campo difficile dove comincia a profilarsi la possibilità d'un cambiamento di fondo. Si sono sviluppati nuovi orientamenti ed esperimenti, che bisognerebbe incoraggiare e sovvenzionare. All'industria si dovrebbero dare tutti i possibili incentivi per andare avanti ed attuare gradualmente nuovi metodi di organizzazione. E' l'unico modo di allentare le nuove tensioni che tendono a caratterizzare la società transindustriale in questo campo e che, per altri versi, alimentano strategie ricattatrici e nuove pressioni inflazionistiche. Questo è, nel contempo, un passo necessario per ristabi-

bilire lo status e la dignità del lavoro manuale e contribuire, quindi, alla risoluzione del problema sempre più grave dei lavoratori immigrati in Europa occidentale, il quale, altrimenti, verrebbe ad assumere la stessa portata di quello razziale negli Stati Uniti d'America.

1.7. Creazione di nuove istituzioni per la promozione cooperativa della democrazia

Non è più possibile oggi dare per scontato l'efficace funzionamento dello stato democratico. Le crescenti richieste e pressioni nei confronti dello stato democratico e la crisi delle risorse e dell'autorità a sua disposizione esigono una più precisa collaborazione. Andrebbe valutata l'opportunità, dunque, di reperire, presso le fondazioni, le società di affari, i sindacati, i partiti politici, le associazioni civili e, laddove sia possibile e opportuno, gli uffici governativi, gli appoggi e le risorse finanziarie per la creazione di un organismo volto al rafforzamento delle istituzioni democratiche. Lo scopo di tale organismo dovrebbe essere quello di stimolare lo studio comune dei problemi connessi alle attività della democrazia nelle società della Trilaterale, di promuovere in esse la cooperazione tra istituzioni e gruppi con interessi comuni in questo campo e di incoraggiare le società della Trilaterale a utilizzare le esperienze reciproche per approfondire il modo più efficace di funzionamento della democrazia nei rispettivi paesi. Ogni società può apprendere molto dalle altre. Le esperienze di apprendimento reciproco sono all'ordine del giorno in campo militare ed economico; si tratta di incoraggiarle anche sul piano politico. Un tale organismo potrebbe anche svolgere una funzione utile richiamando l'attenzione sulle questioni di particolare urgenza, per esempio sul carattere decisivo dei problemi di fronte ai quali oggi si trova la democrazia in Europa.

2. Stralci dalle osservazioni di Ralf Dahrendorf sullo studio relativo alla governabilità

2.1. La governabilità verosimilmente denota la capacità dei governi di imprimere una direzione alle economie, alle società e alle comunità politiche in cui essi operano, e di farlo in modo efficace. Non si potrebbe affermare che una delle caratteristiche tradizionali delle democrazie risiede nel fatto che non domandiamo ai governi di imprimere una

direzione alle economie, alle società e alle comunità politiche, almeno non nella misura in cui lo fanno le società antidemocratiche? Non si potrebbe, pertanto, sostenere che, sollevando la questione della governabilità in relazione alle democrazie, si solleva in effetti la questione di dover aumentare il potere dello stato, più che di doverlo ristabilire? Non è fuorviante sottintendere che in passato gli stati democratici possedessero tutti i poteri che oggi si vuole attribuire loro? Non dovremmo forse, di tanto in tanto, fermarci e ricordare che una delle cose che la democrazia fa è di mettere in grado le persone e i gruppi di operare in quelle che potrebbero definirsi condizioni di mercato, più che in condizioni che siano ampiamente determinate da direttive provenienti dal governo e dalle istituzioni politiche?

2.2. Nei *campi di intervento* [paragrafo precedente di questa appendice], si trovano numerose e notevoli affermazioni sul rapporto tra democrazia e crescita economica. "... alla promozione della crescita economica, tenendo attentamente conto degli effetti di tale crescita sull'esaurimento delle risorse e sull'inquinamento dell'ambiente, spetta pertanto la massima precedenza nei programmi della democrazia. ... La democrazia politica esige la crescita economica; la crescita economica ... dipende da un'efficace pianificazione democratica". Affermazioni importanti e, come si ammetterà, di vasta portata. E' chiaramente auspicabile, a mio avviso almeno, che la crescita economica continui. Tuttavia, può avere un senso porsi alcuni interrogativi al riguardo di queste affermazioni, e può avere un senso discuterne per esteso. Perché mai la democrazia dovrebbe in una certa misura dipendere dalla crescita economica? V'è alcunché nel concetto di democrazia che la rapporti alla crescita economica? E' effettivamente vero che i paesi in cui la crescita economica è stata meno efficace sono stati gli stessi che hanno avuto istituzioni democratiche meno efficaci? Non si potrebbe dire che sono soprattutto gli stati socialisti a partito unico quelli in difficoltà, in mancanza di crescita economica? Non è nei paesi comunisti che il legame tra presupposto della crescita economica ed organizzazione politica è, in realtà, molto più stretto, e non è questo uno dei motivi per cui sono preoccupati, in un momento nel quale la crescita economica non è affatto una cosa certa, neppure per loro? Forse che Breznev non abbia sul futuro della crescita economica più motivi di preoccupazione di Ford? Avrei dovuto pensare che sarebbe stato utile affrontare questi interrogativi nello studio, anche se non sono affatto sicuro che avrei potuto dare ad essi una risposta adeguata. Dovendo tentare di dare una

risposta, preferirei aggiungere un'altra domanda che, a mio avviso, ha o dovrebbe avere grande rilevanza per chiunque pensi al futuro delle società industriali in condizioni liberali. Si deve presupporre che la crescita equivalga alla crescita d'un prodotto nazionale lordo? E' questo l'unico tipo immaginabile di espansione delle possibilità della vita umana in società libere? Non ci sono forse altre forme di crescita e di miglioramento della vita umana? E' proprio indispensabile partire dal presupposto che per mantenere le istituzioni democratiche dobbiamo continuare lungo le linee che hanno caratterizzato il «venticinquennio trascorso»? Le affermazioni, importanti e a prima vista plausibili, riguardo alla democrazia e alla crescita economica giustificano e forse richiedono un approfondimento.

2.3. Il mio prossimo argomento è in relazione più o meno diretta con la governabilità. Il saggio di cui stiamo qui discutendo è, a mio avviso, un'analisi importante e, per molti versi, convincente d'una situazione politica, sociale ed economica, difficile e soggetta a mutamenti. Vorrei sottolineare un aspetto del problema che credo sia di primaria importanza.

Comincio con tre cose semplici — semplici da esprimere a parole, ma molto meno semplici da affrontare nella realtà. Anzitutto, esiste nei paesi sviluppati un crescente desiderio di partecipazione più immediata da parte di molti cittadini, che pone i governi nazionali di fronte a problemi insoliti, ma molto seri e rende loro più difficile imprimere una direzione agli sviluppi che maturano nei loro paesi. Si tratta, naturalmente, di quello che Huntington chiama nel suo capitolo contestazione democratica del potere. E' uno sviluppo che può essere considerato come una conseguenza naturale dello sviluppo del comportamento sociale (*citizenship*) negli ultimi cento-duecento anni. Questo sviluppo del comportamento sociale ha spinto un numero sempre crescente di persone, nelle comunità locali, nelle imprese industriali e in altre istituzioni, a manifestare il desiderio di partecipare ai meccanismi decisionali in misura molto maggiore che non in passato. Ed i governi hanno incontrato difficoltà nel decidere, anche quando si trattava di decisioni manifestamente semplici, come quelle relative all'ubicazione delle centrali nucleari. La partecipazione non è soltanto l'assunzione di responsabilità, ma, assai spesso, è anche un tentativo di controllare l'azione del governo o di opporvisi.

Il secondo aspetto è che per molti importanti problemi l'ambito politico nazionale è diventato, chiaramente, in larga misura insufficiente.

te, anche se, al tempo stesso, non disponiamo di istituzioni adeguate, per non dire di istituzioni democratiche, per affrontare i nuovi problemi man mano si pongono nei nuovi ambiti politici internazionali.

Il terzo aspetto è qualcosa di nuovo per i governi. I governi democratici si trovano nella difficoltà di far fronte al potere delle istituzioni extraparlamentari che con le loro decisioni determinano in molti dei nostri paesi le sorti di tanta gente, con la possibilità di incidervi nella stessa misura (o in alcuni casi in misura maggiore) delle decisioni governative. Anzi, queste istituzioni extraparlamentari fanno spesso apparire ridicolo il potere governativo. Quando parlo di istituzioni extraparlamentari, penso soprattutto a due potenti istituzioni economiche: le imponenti società per azioni e i grandi sindacati.

Tutti e tre questi sviluppi hanno un denominatore comune. L'accresciuta domanda di partecipazione, lo spostamento dell'ambito politico effettivo dal livello nazionale a quello internazionale ed il passaggio del potere di determinare le sorti della gente dalle istituzioni politiche ad altre istituzioni sono tutti segni di quella che si potrebbe chiamare la dissoluzione, forse la diluizione, di quel grande pubblico politico che ritenevamo la base reale delle istituzioni democratiche del passato. Nei paesi democratici, anziché esserci un pubblico politico effettivo, da cui emergano le istituzioni rappresentative e verso cui i rappresentanti siano responsabili, c'è un pubblico frantumato, un pubblico che in parte non esiste. Nelle comunità politiche di molti paesi democratici si ha un quadro piuttosto caotico. La figura del cittadino che assegna il proprio voto in base a precisi interessi e che, quindi, influenza la scelta dei rappresentanti, i quali, a loro volta, si sentono responsabili verso un pubblico definito, è in gran parte scomparsa. A questo punto, il governo rappresentativo, è diventato davvero molto diverso dal tipo di organismo descritto sulle pagine di *The Federalist*, o da John Stuart Mill, o da molti altri, prima o dopo.

Vorrei dire che la cosa più importante a cui pensare è ciò che noi siamo in grado di fare per ristabilire un grande pubblico politico effettivo nelle mutate condizioni nelle quali oggi viviamo. Si dovrebbero discutere i modi in cui la legittima richiesta di immediata partecipazione individuale può essere posta in relazione con le decisioni nazionali e internazionali. Si dovrebbe discutere di quanto in questa Commissione è stato definito il rinnovamento del sistema internazionale, non solo con riguardo all'efficacia delle nuove istituzioni internazionali, ma in base anche ai loro requisiti democratici. Ciò solleverebbe i problemi ben noti, eppure nuovi, del rapporto tra rappresentanza e competenza, tra elezio-

ni democratiche e conoscenza di quanti si presentano come candidati.

Sono perfettamente convinto che ci sono cose che *non* devono accadere, se vogliamo ristabilire un effettivo pubblico politico (o, forse, costituire, per la prima volta nella storia dei paesi democratici, un effettivo pubblico politico per un grandissimo numero di cittadini). Dal canto mio, credo che una delle cose che, in qualunque situazione, non devono verificarsi è una politica premeditata di delimitazione dell'istruzione — un indirizzo politico secondo il quale le istituzioni scolastiche siano ancora una volta poste in relazione con la produzione e con il rendimento economico, anziché con l'esigenza di dare a ogni individuo una possibilità di prendere parte al processo politico. Un'altra cosa che, secondo me, non dobbiamo fare è mettere i mezzi di comunicazione in una situazione di maggiore dipendenza dai governi. Al contrario, sono convinto che nella maggior parte delle nostre società democratiche i media abbiano bisogno di tutela. Essi vengono messi in pericolo da numerosi processi, alcuni dei quali di natura economica. Credo, al tempo stesso, che essi si collocano tra i principali mezzi di espressione per ciò che resta di un grande pubblico politico, e dovremmo lasciarli così.

La mia opinione al riguardo è che quando oggi giorno pensiamo a un pubblico politico non possiamo semplicemente immaginare un pubblico politico di singoli cittadini che perseguono i loro sensati interessi, per così dire, sul mercato. Ripensando al concetto di pubblico politico, dobbiamo accettare il fatto che oggi la maggior parte degli esseri umani sono nello stesso tempo singoli cittadini e membri di grandi organizzazioni. Dobbiamo accettare il fatto che la maggior parte degli individui vedono tutelati i propri interessi, non solo attraverso un'espressione immediata dei loro diritti civili (oppure dai partiti politici che organizzano gruppi di interesse), ma anche da organizzazioni che in questo momento agiscono al di fuori del quadro immediato e, piaccia o no ai governi, continueranno a farlo. E credo, perciò, con una certa riluttanza, che nel pensare al pubblico politico di domani dovremo immaginare un pubblico in cui le istituzioni rappresentative parlamentari siano in qualche modo connesse con istituzioni che in sé non sono né rappresentative né parlamentari. Ritengo utile discutere l'esatto significato per le istituzioni politiche delle democrazie avanzate di qualcosa di simile a un effettivo contratto sociale, o magari di una "Azione concertata", o di un "Consiglio economico e sociale". Non penso che la libera contrattazione collettiva sia un elemento indispensabile a una società libera e democratica. Credo, tuttavia, che dobbiamo accettare che la gente si organizza in sindacati, che esistono grandi imprese, che da qualche parte

gli interessi economici si devono discutere e che ha finito con l'imporsi una trattativa su alcuni degli indirizzi lungo cui si muovono le nostre economie. Questa discussione dovrebbe essere rapportata alle istituzioni rappresentative. Può essere necessario riesaminare sotto questa luce alcune delle nostre istituzioni, non certo per trasformare i nostri paesi in stati corporativi, ma per trasformarli in paesi che riconoscano in maniera democratica alcuni dei nuovi sviluppi che negli ultimi anni tanto hanno svigorito il pubblico politico effettivo.

2.4. Diversamente da molti altri oggi, non sono pessimista sul futuro della democrazia. Anzi, mi sembra che numerosi sviluppi sociali recenti si prestano a rendere più difficile la vita alle dittature di questa terra. Al pari di molti di voi, tuttavia, mi accorgo con sgomento che appare difficile, addirittura impossibile, liberalizzare nel giro di poco tempo una dittatura e trasformarla in un paese libero e democratico. C'è un'obbrobriosa dialettica delle dittature secondo cui ogni tentativo di liberalizzazione rapida sembra condurre a un altro tipo di autoritarismo.

Penso che se le democrazie vogliono far fronte ai nuovi tipi di problemi che si pongono loro, devono evitare un certo numero di errori. Devono guardarsi dal credere che lo stesso progresso che esse resero possibile a un gran numero di cittadini debba ora essere distrutto perchè mette a disagio alcuni. Devono guardarsi dal pensare che un po' più di disoccupazione, un po' meno di istruzione, un po' più di disciplina imposta e un po' meno di libertà di espressione possano migliorare il mondo, farne un luogo in cui sia possibile governare efficacemente. Invero, a mio avviso, questo tentativo di invertire il corso della storia, per ricreare lo stato che fortunatamente e volutamente ci siamo lasciati alle spalle, è tanto incivile, anzi rozzo, quanto il volere credere alla necessità per tutti della nazionalizzazione della proprietà, della pianificazione sociale e del controllo operaio. Ognuno di questi errori va evitato, se speriamo di riuscire a creare condizioni democratiche e di mantenerle, condizioni che offrano ai più le più ampie opportunità nella vita.

A mio avviso, quel che soprattutto dobbiamo fare è mantenere quella elasticità delle istituzioni democratiche che per molti versi costituisce il loro pregio migliore: la capacità delle istituzioni democratiche di attuare il cambiamento senza rivoluzione; la capacità di riconsiderare le proprie premesse; la capacità di reagire ai nuovi problemi in modo nuovo; la capacità di migliorare le istituzioni anzichè cambiarle in continuazione; la capacità di mantenere aperte le vie di comunicazione tra i dirigenti e i diretti; la capacità di far contare soprattutto gli individui.

Stiamo parlando delle società della Trilaterale, che certamente hanno molto in comune tra loro; ma ci sono pure delle differenze, ed alcune sono riuscite meglio di altre a far fronte ai problemi a cui ho accennato. Devo confessare che in questo momento, in questo momento in particolare, io appartengo alla schiera di quanti credono che siano soprattutto quelle del Nord America le società che sono riuscite a conservare il tipo di elasticità che alimenta le speranze di democrazia nel mondo.

3. Discussione del rapporto

La discussione di Kyoto del rapporto sulla governabilità si aprì con i commenti, riportati prima, di Ralf Dahrendorf, ora direttore della London School of Economics. A questi commenti seguirono le osservazioni di ognuno dei tre autori. Michel Crozier riconsiderò il senso del suo capitolo sull'Europa occidentale, compreso il giudizio secondo cui i sistemi politici democratici esistenti in Europa sono oggi i più vulnerabili tra quelli dell'area della Trilaterale. Le democrazie europeo-occidentali devono compiere "una trasformazione di fondo del loro modello di governo e del loro modo di controllo sociale, facendo nello stesso tempo fronte a una crisi dall'interno ed a una crisi dall'esterno". Samuel P. Huntington rispose ad alcuni commenti di Dahrendorf. Questi aveva sollevato la questione della connessione tra istituzioni parlamentari e istituzioni extraparlamentari così importanti come i sindacati dei lavoratori e le organizzazioni economiche. Huntington esprime meraviglia per il fatto che in questa analisi non si accennasse ai partiti politici in quanto "aggregatori" degli interessi delle organizzazioni extraparlamentari. In tema di democrazia e crescita economica, Huntington osservò che la crescita abbastanza costante degli ultimi venticinque anni ha creato aspettative di una crescita inarrestabile, che non può più essere assunta come presupposto. Ciò ingenerò probabilmente problemi. Quanto agli effetti degli sviluppi internazionali, Huntington sottolineò che la distensione ha avuto implicazioni negative per la coesione delle società della Trilaterale. Egli affermò che l'importanza e caratterizzazione crescenti dei problemi economici e dell'interdipendenza internazionali sull'agenda della politica estera hanno comportato difficoltà per i governi democratici, sensibili agli interessi nazionali. Cercando di dare una formulazione complessiva alla questione della governabilità, Huntington si domandò se nei sistemi politici democratici siano all'opera forze interne destabilizzatrici o se non predominino invece effetti "giroscopici".

autostabilizzatori. Si potrebbe elaborare un "quadro ottimistico", basato sull'elasticità ed apertura dei sistemi democratici, ma si potrebbe pure elaborare un "quadro pessimistico" riferito a tendenze all'autodistruzione e ad un accumulo crescente di richieste. Dobbiamo approfittare delle possibilità esistenti di autoregolazione. Nelle sue osservazioni introduttive, Joji Watanuki sottolineò che la rapida crescita ha comportato in Giappone grandi automatici aumenti delle entrate statali. Ciò ha aiutato molto il governo ad andare incontro a richieste crescenti. Se si verificasse una riduzione delle entrate, per far superare alla società i necessari adattamenti occorrerebbe un "alto grado di governabilità".

Nella discussione che seguì le osservazioni introduttive di Dahrendorf e dei tre autori del rapporto, il capitolo sugli Stati Uniti suscitò un dibattito particolarmente animato. Secondo un membro nordamericano della Commissione, il problema principale che si posero i "padri fondatori" degli Stati Uniti non fu certo quello della creazione d'una democrazia *governabile*. O per lo meno, la stessa importanza attribuirono a quello di garantire i diritti dei cittadini contro i possibili eccessi dei loro governanti. Questo membro della Commissione, dopo lo scandalo del "Watergate", ritiene particolarmente doveroso e saggio porre l'accento sulla protezione dei diritti. Lo studio dovrebbe dare risalto alla vitalità delle istituzioni democratiche americane, specie la stampa, il Congresso e gli organi giurisdizionali. Gli autori devono bilanciare la loro puntualizzazione sulla governabilità con un'analoga attenzione verso la protezione dei diritti dei cittadini. Un altro membro si disse d'accordo, suggerendo l'opportunità di esaminare più gli "eccessi" dei "governanti" che quelli dei governati. Per un altro dei presenti, i problemi degli Stati Uniti vanno ricondotti più all'insuccesso della leadership che non a una "spinta democratica". Il declino dei partiti politici va posto in relazione con la crescita degli apparati statali, che stanno prendendo il posto dei partiti politici. Una maggiore attenzione andrebbe dedicata ai problemi che una forte burocrazia pone per la democrazia. Secondo questo membro della Commissione, "non è affatto vero" che la stampa negli Stati Uniti si schieri automaticamente contro il governo. Neppure il Congresso si schiera sempre all'opposizione, anche se negli ultimi otto anni si è trovato sotto il controllo del partito opposto a quello del Presidente, senza alcun obbligo, quindi, di sostenerlo. Questo membro concluse affermando che alcuni dei rimedi tratteggiati nei "campi di intervento" risultano "errati, deludenti, fatali". Secondo un altro membro nordamericano della Commissione, il quale affermò che non v'è necessità di "ridurre la democrazia", l'attuale punto morto della politica americana

non è insuperabile. Al contrario dei pessimisti, si dice convinto che gli ultimi sviluppi additano il "successo" ed un "periodo molto eccellente" per la democrazia americana. La disillusione del pubblico americano deriva dagli scarsi risultati ottenuti dal governo, che brancola di crisi in crisi. Il paese ha bisogno di una pianificazione più adeguata, condotta in modo da impegnare il pubblico nella definizione degli obiettivi. Ecco un'alternativa di progresso da preferire a un certo modello tecnocratico d'élite. Altri membri della Commissione concordarono nelle grandi linee con le posizioni summenzionate, sostenendo la necessità di una "maggiore, non minore, democrazia" ed esprimendo una particolare preoccupazione per la salvaguardia della "assoluta libertà dei mezzi di comunicazione". Secondo uno dei presenti, la Costituzione e l'ordinamento giuridico degli Stati Uniti contengono già il meccanismo fondamentale di "autoregolazione".

Un membro canadese della Commissione sostenne che la raccomandazione a favore del rinvigorimento dei partiti politici non si addice affatto per il suo paese. I partiti sono sistemi di controllo dei membri — egli disse. Essi estraniavano i giovani uomini politici più capaci e favoriscono i conformisti. Si considera assai meno di quanto non si dovrebbe il merito dei problemi. In Canada, egli sottolineò, ci occorrono istituzioni che "attenuino" i partiti politici. Le commissioni parlamentari sono importanti, e dovrebbero essere rafforzate. Il rafforzamento che dobbiamo ricercare è quello delle istituzioni parlamentari, dove si dia la massima pubblicità ai momenti decisionali. Questo membro della Commissione esprime anche preoccupazione in ordine alle raccomandazioni sui mezzi di comunicazione contenute nei "campi di intervento". La stampa va rafforzata e protetta. In Canada, essa ha svolto un ruolo di opposizione al governo più efficace di quello del partito di Opposizione. L'Opposizione le informazioni le raccoglie dalla stampa e si serve della stampa per fare conoscere i suoi punti di vista. Si tratta di funzioni molto preziose.

Più avanti nella discussione, intervenne Huntington per rispondere alle critiche al suo capitolo sugli Stati Uniti. Quanto ai "padri fondatori" degli Stati Uniti, Huntington citò un famoso intervento di James Madison su *The Federalist*. Madison afferma che il problema "principale" è quello di "mettere il governo in condizione di controllare i governati" e, poi, di "obbligarlo a controllare se stesso". Dagli interventi del dibattito — affermò Huntington — emerge che l'"ago della bilancia" oggi si è spostato dalla parte del governo e non dalla parte dei cittadini; ma

nella storia americana — egli aggiunse — mai i cittadini e le organizzazioni civiche sono stati tanto presenti ed efficaci come oggi. Huntington pose molto l'accento sul concetto di "equilibrio", dicendo che c'è stata una modificazione a svantaggio dell'autorità statale, una tendenza che non si deve lasciar procedere troppo oltre. Al riguardo dei mezzi di comunicazione, Huntington sottolineò il fatto che la loro potenza sia innegabilmente cresciuta, e che di questo non si può non tenere conto nelle analisi. Le osservazioni sulla stampa fatte per il Canada valgono pure, egli aggiunse, per gli Stati Uniti ed indicano quale sia il potere dei mezzi di comunicazione. In conclusione, Huntington pose i due interrogativi, secondo lui, essenziali. Primo: qual è la sede più opportuna per ristabilire l'equilibrio? Secondo: qual è oggi la situazione negli Stati Uniti? Secondo Huntington tutto lascia indicare che l'asse dell'equilibrio non è più il governo.

Un membro europeo della Commissione sottolineò la debolezza dei sistemi costituzionali di alcuni paesi europei, specie quelli i cui ordinamenti elettorali incoraggiano una pluralità di partiti, senza che a ciò corrisponda un forte esecutivo. Egli menzionò la Danimarca, l'Olanda e il Belgio. Questi paesi possono apprendere proficuamente da altri stati, come la Francia, la Germania occidentale o la Gran Bretagna, o magari adottarne certi aspetti costituzionali, per ristabilire il potere esecutivo e giungere a "nuove prospettive" per il loro assetto democratico, senza frustrare la libertà. Ci si rende conto — egli affermò — delle grandi difficoltà di introdurre modifiche costituzionali e ordinamenti che le regolino nei paesi dove ne esiste la necessità, ma lo sforzo va fatto. A conclusione, egli espresse la sua "inquietudine" e "disperazione" per il venir meno di un ulteriore progresso nell'unificazione europea, progresso essenziale per il futuro della democrazia nel continente. Un altro membro europeo della Commissione, ricordò le osservazioni di Dahrendorf sull'insufficienza dell'ambito politico nazionale. Tra le regioni della Trilaterale, questo discorso vale più per l'Europa e il Giappone che non per il Nord America — egli affermò. E questa inadeguatezza assume particolare gravità in Europa.

Un altro membro europeo della Commissione fece osservare che nella maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale non esistono possibilità d'un avvento al potere dei partiti comunisti, ad eccezione della Francia e dell'Italia. Qui, il cambiamento "provocherebbe dei sommovimenti". Intaccherebbe la Comunità europea e l'Alleanza Atlantica. Lo stesso membro sottolineò l'elasticità democratica e le risorse politiche eccezionali della Gran Bretagna. Un altro membro si disse d'accordo col prece-

dente, definendo "assolutamente assurdi" i commenti sull'"ingovernabilità" della Gran Bretagna, un paese che ha raggiunto prima degli altri lo stadio di società industriale e che quindi si è scontrato per primo con i problemi che oggi si trova ad affrontare.

Un membro della Commissione fece rilevare che trovava "incoraggianti" le osservazioni di Dahrendorf, anche se gli prospettavano l'"eterno dilemma liberale": è impossibile la protezione dei diritti senza un governo efficace. Egli sottolineò il successo della "condeterminazione" in Germania, in quanto mezzo efficace di stabilizzare un sistema sottoposto a tensioni. Un altro membro aggiunse due osservazioni connesse al problema della governabilità: i governi democratici sono retti da uomini politici che prendono decisioni per ragioni politiche, e questa è una realtà imprescindibile; i governi hanno dato per scontato di potere operare in modo politicamente gradito alla maggioranza e che la minoranza avrebbe sopportato. Un altro membro europeo della Commissione, riferendosi ad una delle questioni poste da Dahrendorf, mise in guardia sulle "ben precise responsabilità" presenti in qualsiasi intesa che si proponesse di collegare le potenti istituzioni extraparlamentari ai parlamenti.

Il capitolo relativo al Giappone è il più ottimistico rispetto agli altri — osservò un membro nordamericano della Commissione. Il Giappone non ha perduto la capacità di ottenere consenso e di operare su questa base. Ciò si può attribuire a una reale differenza di valori, tra cui una maggiore identificazione con la collettività. Va ricercato un equilibrio tra l'impulso alla soddisfazione individuale e tale interessamento al gruppo.

Un membro giapponese della Commissione pose in rapporto la forza di coesione del sistema politico giapponese con l'elevata qualità della leadership a livello medio del paese, quella a contatto con il pubblico, che, però, oggi sembra alquanto in declino. Con lo svilupparsi dei mezzi di comunicazione di massa, il pubblico ha sempre meno bisogno di questi dirigenti medi per interpretare gli avvenimenti e fare conoscere le sue opinioni. Questo fatto nuoce pure all'organizzazione dei partiti politici. Col decrescere della responsabilità politica del livello medio, anche la sua qualità diminuirà.

Secondo lo stesso oratore, alcuni dei problemi sociali che hanno interessato di recente le società della Trilaterale sono connessi a un momentaneo mutamento della composizione demografica, caratterizzata da un numero eccezionalmente grande di persone giovani, con valori

diversi. Con l'attenuarsi di questo incremento temporaneo nella composizione demografica, i problemi diventeranno meno gravi.

Un altro membro giapponese della Commissione ricordò un'affermazione di Lenin secondo cui una rivoluzione non può essere iniziata da richieste dal basso, ma solo quando le classi dirigenti sono divise e malcontente. Si può sostenere che oggi le classi dirigenti versano in questa situazione. L'oratore indicò tre punti deboli della democrazia. In primo luogo, gli esseri umani sono deboli. In una situazione di monopolio esercitano un potere eccessivo. L'oratore menzionò la stampa giapponese, le cui decisioni sono a volte più importanti di quelle del governo, nonché associazioni come quella dei medici, la quale si trova in una condizione di monopolio, con un sistema fiscale manipolato a proprio vantaggio. La Dieta non fa granché in direzione di queste potenti organizzazioni. In secondo luogo, gli intellettuali e studenti giapponesi sono attratti dal radicalismo. Se questi, in seguito, occuperanno il livello medio, il Giappone potrà compiere una svolta che lo porterà a una situazione peggiore. In terzo luogo, a ottenere e detenere il potere politico sembrano essere gli opportunisti, cosa che in genere gli individui tolleranti non fanno.

Un altro membro giapponese della Commissione mise in evidenza che la democrazia nel suo paese funziona abbastanza bene. Egli sottolineò l'esistenza a tutti i livelli di circa 80.000 dirigenti politici eletti in tutto il paese. Si pongono certamente alcuni problemi di governabilità. L'oratore citò in proposito la polemica relativa alla nave nucleare giapponese che, per il rifiuto dell'assistenza portuale da parte delle comunità locali, fu costretta al largo per una cinquantina di giorni nell'agosto e settembre 1974. Menzionò il problema del confronto ancora aperto con i sindacati dei ferrovieri. Indicò la disputa costituzionale che ebbe per protagonista il ministro Inaba, che provocò il rinvio per una settimana delle deliberazioni della Dieta sulle altre questioni. Accennò alle incertezze sull'impegno statunitense in Corea dopo gli ultimi avvenimenti d'Indocina e all'incertezza circa l'esclusione o meno del Partito comunista giapponese da una coalizione di governo che si verrebbe a formare dopo la perdita della maggioranza da parte del Pld. Si tratta di questioni che aggiungono elementi di pessimismo.

Un altro oratore giapponese pose ancora in relazione i problemi internazionali con quelli della governabilità. Il mondo — egli asserì — è alla ricerca di un nuovo ordinamento, ed in molti paesi c'è bisogno di una forte leadership. Le possibilità di governare, comunque, diminuiscono. Neppure in Giappone il governo dispone di molto spazio di manovra.

Per il lungo periodo, questo membro della Commissione si disse ottimista per la democrazia giapponese, ma — si chiese — possiamo restare in attesa che i suoi problemi trovino soluzione? Sulle relazioni nippo-americane a seguito della guerra d'Indocina, il Giappone non nutre apprensioni sull'amministrazione, ma piuttosto sul Congresso. Comanda veramente il Presidente? Esiste negli Stati Uniti una tendenza all'isolazionismo?

Esaminando l'intero dibattito, un membro nordamericano della Commissione lo riportò alla discussione del giorno prima sulle risorse e sulla redistribuzione globale del potere, inserendo tutto nel quadro del "problema di fondo delle democrazie industriali": cioè il "conflitto evidente tra giustizia ed efficienza". Per i paesi in via di sviluppo, la questione principale è quella dell'equità, ma "non si può essere più equi di quanto ci si possa permettere". E alla ricchezza del mondo sviluppato non si deve dare — egli affermò — un'interpretazione troppo letterale. "Non è tanto con le risorse materiali, ma piuttosto col complesso delle capacità spirituali, organizzative e politiche, che (la gente) riesce ad affrontare e risolvere i suoi problemi". Ciò lo si vede nel modo più chiaro nel caso del Giappone — affermò l'oratore — paese relativamente a corto di risorse in senso materiale. Cosa si potrebbe togliere al Giappone? Qual è la sua ricchezza? Cos'è questa se non un insieme di istituzioni efficienti?

Un altro partecipante ritornò alla questione, sollevata da Dahrendorf, di un collegamento tra gruppi extraparlamentari e istituzioni parlamentari. Si era detto che la questione poteva vedersi in rapporto alle istituzioni internazionali, e non solo in rapporto ai sistemi politici nazionali. Per l'oratore, è in corso una "parziale nazionalizzazione della società internazionale", con molti problemi nazionali del diciannovesimo secolo che trovano analogia nei problemi internazionali del ventesimo. "I rapporti internazionali, il cui ambito è diventato in parte locale" non devono assumere tanta turbolenza da farci perdere, mentre cerchiamo di realizzare la giustizia necessaria, la libertà e l'apertura che caratterizzano le nostre società. L'area della Trilaterale — affermò l'oratore — è un "centro vitale" di questo tentativo.

Numerosi membri della Commissione sottolinearono l'importanza delle questioni sollevate nel rapporto e nel corso del dibattito ed auspicarono che la Commissione continuasse la sua opera in questo campo generale. Un membro della Commissione esprime il suo appoggio "molto concreto" alla proposta di creare un organismo per il rafforzamento delle istituzioni democratiche.

2. LA GOVERNABILITA' DELLE DEMOCRAZIE NELLE PROSPETTIVE CANADESI

Dibattito del 16 maggio 1975 a Montreal

I relatori del Gruppo di studio della Commissione trilaterale sulla governabilità delle democrazie individuarono dei problemi di "governabilità" comuni alle tre regioni. La loro causa è stata individuata in tutta una serie di fattori, quali "il cambiamento del contesto democratico", l'emergere di una "democrazia anomica", varie "disfunzioni" democratiche, la "delegittimazione" del potere, il "sovraccarico dei sistemi", la "disaggregazione" degli interessi ed un settorialismo sempre maggiore negli affari internazionali.

Con saggi ricchi di dati si misero in evidenza i problemi di governabilità specifici dell'Europa, del Giappone e degli Stati Uniti. Per esaminare la situazione canadese, su iniziativa del Gruppo canadese della Commissione trilaterale si tenne nel maggio 1975 un seminario a cui parteciparono una trentina di canadesi impegnati sia nell'analisi che nell'esercizio del governo. Intervenero al seminario i componenti del Gruppo di studio della Commissione.

I partecipanti definirono alcune previsioni sulla governabilità relative al Canada e, in dialogo con i membri del Gruppo di studio della Trilaterale, tracciarono analogie e differenze significative nelle esperienze del Canada, degli Stati Uniti e, in una certa misura, anche delle altre regioni della Trilaterale.

La discussione ruotò attorno a quattro principali problematiche: la questione della governabilità; le cause sociali, economiche e culturali; i fattori della stabilità; implicazioni interne ed internazionali. Dal dibattito scaturirono diversi temi di maggiore importanza, affrontati nella breve relazione dei lavori che qui appresso presentiamo.

1. La "minaccia" alla governabilità del Canada

Nonostante il gran numero di problemi e tensioni che fu individuato in relazione alle istituzioni e ai valori canadesi, si manifestò un consenso generale sul fatto che i problemi della governabilità del Canada non sono insolubili e che, anzi, la stessa "governabilità" costituisce un problema meno di quanto lo costituiscano la "realtà della partecipazione", la "responsabilità dei governanti" o, come disse uno dei partecipanti, "la democratizzabilità dei governi".

Per alcuni il problema vero era quello della responsabilità, sia nel contesto del processo decisionale governativo, sia dal punto di vista della crescente partecipazione al processo decisionale di gruppi sociali come i sindacati.

Sebbene alcune gravi "minacce" alla governabilità (e non necessariamente "problemi" di governabilità) quali, per citarne qualcuna, un sovraccarico di richieste al sistema politico, un venir meno degli atteggiamenti tradizionali verso l'autorità, una modificazione dei valori sociali, una sempre maggiore "disumanizzazione" della società e la conflittualità tra dipendenti e dirigenti, siano comuni al Canada e agli Stati Uniti, nel primo paese non sembrano avere raggiunto le proporzioni allarmanti che si dice abbiano raggiunto nel secondo. Si accennò ad alcuni fattori di differenziazione, tra cui il problema razziale, la maggiore ampiezza dei problemi urbani e la disillusione creatasi all'interno degli Stati Uniti per il venir meno del ruolo di leadership esercitato dal paese negli affari internazionali. Fenomeni come la guerra del Vietnam e lo scandalo del Watergate potrebbero vedersi come momenti specifici di tendenze di lungo periodo.

Quanto a definire se in Canada ci fossero o meno segni precisi di "ingovernabilità" o di una tendenza ad essa, tra i partecipanti rimase una divisione abbastanza netta di opinioni.

2. Sovraccarico del sistema

Qualcuno sostenne che nell'inclinazione sempre più forte degli studenti e lavoratori a contestare l'autorità e nel nuovo impulso di richieste sindacali si possono perfino vedere benefici fenomeni democratici ed il preannuncio della fine d'un periodo di "pseudo-democrazia" — il primo reale tentativo di giungere a una democrazia vera e completa. Tuttavia, alcuni di coloro che erano propensi a considerare che la democrazia

canadese sta diventando sempre più ingovernabile manifestarono l'opinione che queste tendenze aumentano il sovraccarico di richieste alle istituzioni decisionali, diminuendo pertanto la loro capacità di stabilire le priorità, e rientrano nel generale declino di una coerente "filosofia civica". Una delle cause delle tendenze perturbatrici sul fronte del lavoro in Canada fu individuata nel fatto che ai sindacati non si è dato l'accesso reale al processo decisionale e che gli stessi sono spesso tacitamente trattati da "fuorilegge". Un tale atteggiamento non può influire che in modo negativo sui rapporti tra le organizzazioni dei lavoratori e il resto della società.

Un altro oratore asserì che il "sovraccarico del sistema" nel Canada è una "fantasia", che il funzionamento del sistema non è cambiato e che la sua struttura è fondamentalmente integra, nella buona e nella cattiva sorte. Altri espressero comprensione per le condizioni in cui gli uomini politici contemporanei si trovano ad operare ed affermarono che, indubitabilmente si chiede loro troppo. Una critica di fondo al riguardo del funzionamento dei governi democratici fu quella che sottolineò la loro incapacità di stabilire priorità di fronte a rivendicazioni crescenti ed il loro conseguente ricorso all'"incrementalismo" (ampliamento dei programmi esistenti) anziché a scelte politiche creative.

Un paio di partecipanti asserirono che l'intero dibattito sulla governabilità distorceva i problemi reali e interessava soltanto un'élite inquieta per la sua posizione sociale in declino! Essi affermarono che fattori come l'inflazione intensa e l'aumento della spesa pubblica in rapporto al pnl (in cui alcuni avevano visto le cause o gli effetti dei problemi della governabilità) non hanno nulla a che fare con la governabilità e possono anzi produrre benefici più "positivi" imponendo una migliore distribuzione del reddito, tramite l'"aggiornamento" dei salari e dei benefici dell'assistenza sociale.

3. Le istituzioni

I partecipanti al seminario riconobbero la specificità delle istituzioni canadesi (ordinamento federale, sistema parlamentare, amministrazione pubblica, mezzi di comunicazione), che fecero oggetto di particolare attenzione, chiedendosi se costituissero una difesa contro i maggiori problemi della governabilità o se ne fossero una causa.

Si fece rilevare che l'espansione e la proliferazione della burocrazia a livello federale, provinciale e comunale hanno contribuito, a causa della sempre minore chiarezza di direzione e responsabilità, alle tensioni cui è

sottoposto il sistema politico canadese. Si registra una tendenza sempre più forte — si disse — della burocrazia ad assumere ruoli che tradizionalmente erano di pertinenza prevalente degli uomini politici — ad esempio quei ruoli che hanno per oggetto il “bene pubblico”. In ciò si potrebbe vedere uno sviluppo pericoloso, specie alla luce della vocazione della burocrazia federale a “imperniarsi su Ottawa”, senza più esprimere un’ adeguata rappresentanza delle altre regioni del paese.

Si giunse a un consenso generale sulla necessità di dare un’ importanza maggiore alle istituzioni di estrazione democratica. Si raccomandarono un ampliamento della Camera dei Comuni, in modo da assicurare una migliore rappresentanza ai collegi elettorali, ed una modernizzazione delle sue procedure, in modo da facilitare la direzione della cosa pubblica. La causa del cosiddetto “declino del parlamento” fu, in parte, individuata nella crescente importanza rivestita dai rapporti tra il livello federale e i livelli provinciali in presenza di un continuo aumento del potere delle province. L’ opposizione effettiva viene dalle province anziché dai partiti di opposizione a livello federale — il che può spiegarsi con la situazione di predominio di un solo partito a Ottawa.

Dei partecipanti americani conclusero dal dibattito che il tipo di federalismo canadese — con il suo livello relativamente maggiore di decentramento — rappresentava una “situazione molto desiderabile”. Dei partecipanti canadesi sostennero, adducendo molti argomenti, che, nonostante le burocrazie provinciali altrettanto impenetrabili e nonostante i problemi contrattuali generati dalla parità attribuita ai governi provinciali e a quello federale, i problemi della governabilità erano attenuati dall’ elasticità insita nella struttura federale e nel sistema parlamentare propri del Canada.

Si fece rilevare che in Canada, come negli Stati Uniti, era osservabile una certa tendenza alla frammentazione e alla regionalizzazione dei partiti politici, ma che non emergeva alcunché di analogo a quanto gli studiosi americani hanno definito “il declino del sistema partitico” negli Stati Uniti. Altri oratori ritennero questa tendenza al decentramento, non solo inevitabile, ma anche auspicabile, in quanto avrebbe probabilmente permesso alla base elettorale e agli interessi regionali di influire maggiormente sugli indirizzi dei partiti, controbilanciando, così, le spinte alla burocratizzazione tra i rappresentanti eletti. Un partecipante al seminario osservò che la direzione liberale, in cui predominano i “sostenitori del governo” non ha un orientamento che rispecchi sufficientemente i collegi elettorali. Un altro oratore sostenne che gli attuali partiti politici canadesi assolvono una funzione importante operando e potendosi alternare senza pregiudiziali ideologiche.

4. Divario tra retorica e realizzazioni concrete del governo

Altro tema importante emerso dal dibattito fu il problema del divario tra la retorica e le realizzazioni concrete a livello del governo. Si delinearono, al riguardo, due punti di vista che, se confermati, avrebbero conseguenze altrettanto perniciose:

1. Il pubblico tende a ignorare o a diffidare della retorica e, perciò, perde la sua fiducia nel sistema e si rifiuta di parteciparvi (fenomeno individuato come "apatia dovuta alla mancanza di speranza").
2. A causa della retorica governativa, le attese vengono portate a un punto in cui diventa impossibile rinviarle o soddisfarle, specie per quanto riguarda la distribuzione dei benefici tra gli individui e i gruppi.

5. Declino della "filosofia civica"

In mancanza di un forte senso civico e con il prevalere dell'incertezza circa l'equità che dovrebbe essere a fondamento della distribuzione generale del potere e delle risorse, nulla vieta alle organizzazioni dei lavoratori — si disse — di avanzare rivendicazioni esorbitanti. Il venir meno del senso della "comunità" e la disumanizzazione sociale provocano la tendenza dell'individuo e dei gruppi a farsi valere in modo aggressivo. In mancanza di un ethos nazionale, i governi trovano seri ostacoli ai loro tentativi di far fronte a difficoltà sempre presenti come l'inflazione e le vertenze tra dipendenti e direzioni. Questo fenomeno dell'indebolimento dei valori di coesione nazionale sembra comune sia al Canada che agli Stati Uniti.

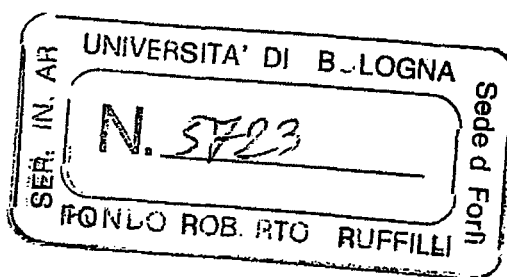
6. Comunicazioni e governabilità

Si discusse, infine, l'argomento delle comunicazioni, in cui si colsero una causa ed una conseguenza dei problemi di governabilità. Si fece notare, anche da parte di giornalisti, che la stampa tende a dare rappresentazioni e descrizioni immediatistiche, personalistiche e sensazionali degli avvenimenti politici, allargando il divario tra retorica e livello di realizzazione concreta. Si affermò la necessità di un rafforzamento della stampa periodica, in grado di fornire una visione di più ampio respiro sugli avvenimenti, sulle tendenze, sulle istituzioni.

Un problema di governabilità si individuò pure nell'insufficienza di comunicazione, sia tra i governi che tra questi e gli altri settori. Da ciò deriva — si fece rilevare — una grave disinformazione sui modi di decidere delle "controparti", il che tende ad ostacolare l'auspicabile dialogo costruttivo all'interno del triangolo industria-governo-sindacati. Si affermò anche che la capacità del parlamento di assolvere una funzione mediatrice è diminuita a causa dell'accentuarsi dello spirito di parte e del continuo venir meno del controllo parlamentare sulla burocrazia.

7. Conclusioni

Si può concludere che i più importanti problemi di governabilità in rapporto al Canada rientrano, sulla base di quanto emerso nel corso del seminario, in quattro ambiti principali: l'incerta capacità delle istituzioni politiche in sviluppo di aggregare efficacemente un volume sempre maggiore di richieste e di mantenerne, al tempo stesso la loro responsabilità nei confronti del pubblico; il crescente divario tra retorica e realizzazioni concrete; il venir meno di una "filosofia civica"; il problema delle comunicazioni. Furono riscontrate in Canada parecchie caratteristiche veramente in grado di migliorare la governabilità del paese, e precisamente: le sue strutture parlamentari e federali di governo, un sufficiente grado di decentramento del potere e l'assenza di partiti politici su basi classiste. Emerse, tuttavia, un consenso generale sul fatto che i problemi della governabilità del paese (quali furono ridefiniti), anche se non irrisolvibili, sono reali e meritano la massima attenzione e un intervento correttivo.



Elenco dei partecipanti al seminario canadese

Doris Anderson, direttore della rivista *Chatelaine*
 Francis Bairstow, direttore dell'Industrial Relations Center della McGill University di Montreal
 Carl Beigie, del consiglio di amministrazione del C.D. Research Institute
 Pierre Benoit, giornalista ed ex-sindaco di Ottawa
 Marvin Blauer, consigliere particolare del Governatore del Manitoba
 Robert Bowie, professore di affari internazionali alla Harvard University
 Zbigniew Brzezinski, direttore della Commissione trilaterale
 Stephen Clarkson, professore di scienza politica all'Università di Toronto
 Tim Creery, direttore di *The Gazette* di Montreal
 Peter Dobell, direttore del Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade
 Gordon Fairweather, membro del parlamento
 Francis Fox, membro del parlamento
 Donald Fraser, membro del Congresso degli Stati Uniti
 Richard Gwyn, corrispondente da Ottawa del *Toronto Star*
 Reeves Haggan, vice-ministro della giustizia
 Samuel P. Huntington, professore di scienza del governo alla Harvard University
 Robert Jackson, professore di scienze politiche alla Carleton University di Ottawa
 Pierre Juneau, presidente della Commissione radiotelevisiva canadese
 Michael Kirby, vice-primo segretario, Presidenza del consiglio dei ministri
 Gilles Lalonde, professore di scienze politiche all'Università di Montreal
 Claude Lemelin, consigliere speciale del ministro degli esteri
 Vincent Lemieux, professore di scienze politiche alla Laval University di Quebec
 Claude Masson, vice-preside incaricato della ricerca alla Laval University di Quebec
 John Meisel, professore di scienze politiche alla Queen's University di Kingston
 Geoffrey Pearson, presidente del Policy Analysis Group del Ministero degli affari esteri
 Jean-Luc Pepin, coordinatore del Gruppo canadese della Commissione trilaterale; presidente della Interimco Limited
 Simon Reisman, presidente della Reisman and Grandy Limited
 Donald Rickerd, presidente della Donner Canadian Foundation
 Claude Ryan direttore de *Le Devoir* di Montreal
 Garth Stevenson, professore di scienze politiche alla Carleton University di Ottawa
 Dale Thomson, vice-rettore della McGill University di Montreal